

Access to Information and Privacy Review

Final Report

September 2007

**Right to Information and Protection
of Personal Information Review Task Force**



Access to Information and Privacy Review

Final Report

September 2007

*Right to Information and Protection
of Personal Information Review Task Force*

***Access to Information
and Privacy Review
Final Report***

Published by :

Province of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton NB E3B 5H1

CANADA

Printed in New Brunswick
ISBN 978-1-55396-916-7

CNB 4771



The Right to Information and Protection of Personal Information Review Task Force is composed of the following members:

Donald J. Savoie, Université de Moncton

Judy Wagner, Executive Council Office, Government of New Brunswick

Erik Denis, Executive Council Office, Government of New Brunswick

6



Table of Contents

Introduction	1
What We Heard	5
Issues to Consider	21
Recommendations	26
<i>The Context - Towards Open Government</i>	26
<i>The Legislation</i>	27
Notes	36
Appendix A - Press Release	37
Appendix B - The Questions	39
Appendix C - Task Force Expenses	46



Introduction

The mandate of our Task Force was to review all aspects of New Brunswick's right to information and the protection of personal information legislation and to bring forward recommendations on how it could be improved (see Appendix A). In carrying out our mandate, we decided to consult New Brunswickers, the literature, and other jurisdictions to see how they implemented their right or access to information and protection of personal information legislation.

The Task Force published a discussion paper in May 2007 to identify key issues and to outline a number of questions to which we wanted answers. It was designed to promote public participation and it served as a reference in leading our consultations with interested parties. We sought to focus the consultations on the series of questions we asked in the discussion paper (see Appendix B). Our consultations took many forms: we established a web site and 1-866 telephone line, provided a fax number, and invited New Brunswickers to voice their views. We also decided to embrace more traditional approaches to public consultation, including face-to-face contact and the solicitation of written input. The quality of the submissions and observations from those who took the time to contribute their views and suggestions was very high and made a vital contribution to the work of the Task Force.

It is important to note at the outset that the Task Force's mandate was limited to right to information and privacy issues as they relate to information held and managed by New Brunswick's public bodies. The government decided on May 23, 2007 to establish another task force to recommend new legislation to regulate accessing and protecting personal health information. It too will be tabling a report and a series of recommendations in Fall 2007.

This report is divided into three sections: *What We Heard*; *Issues to Consider*; and, *Recommendations*. In our discussion paper, we reported that we would make the report available to the public at the same time as we would be submitting it to the government. We are honouring this commitment by making our report available on the web site on the same day that we are submitting it to the Premier and his government. I also would like to state that at no point did the government of the day, including the Premier and Cabinet Ministers, try to influence the public consultation process, the work of the Task Force or the content of this report. As chair of the Task Force, I interviewed former Ministers from two previous governments. I did not, however, interview the Premier or current Cabinet Ministers.

The Task Force takes great pride in its ability to deliver the report on time and at a minimum cost to New Brunswick taxpayers. The total cost of the Task

Force, including all travel expenses, amounted to approximately \$19,000. We are attaching to this report a detailed breakdown of the costs, including travel expenses (see Appendix C). We did not hire consultants nor did we submit any hospitality claims. Contrast this with Ottawa's Access to Information Review Task Force, which took 18 months to complete its work and generated a number of consultant reports at a substantial cost to Canadian taxpayers.

We recognize that the government of New Brunswick can accept, reject or accept only in part our findings and recommendations. We urge the government, however, to accept our report in its entirety. We are confident that our recommendations would enjoy the support of a great number of New Brunswickers, that they would lead to a more open and transparent government and strengthen the bond between government and citizens. Those who took the time to meet with us or to participate in the work of the Task Force will be able to see their contributions in both the content of this report and its recommendations.

The recommendations cover a variety of issues and are, by definition, broadly worded. It was not possible in this report to present detailed legislation for the government to consider which would cover all the finer points of an access to information and protection of personal information legislative package. We urge those responsible for drafting legislation to give life to our report and recommendations and to draft legislation that reflects the spirit of our report.

As is well known, New Brunswick became a pioneer in open government when, in 1978, it became only the second jurisdiction in Canada to introduce right to information legislation. The government of Canada, for example, only introduced similar legislation in 1983. All other provinces have since introduced right or access to information legislation. However, as the *Telegraph Journal* argued in its written submission to the Task Force, "other jurisdictions have leapt ahead of New Brunswick." The reality is that the province's right to information legislation has not seen any major reform since it was proclaimed into law nearly thirty years ago and it is now, by any standard, dated.

We hasten to add that new legislation, however well crafted, will by itself not be enough to ensure open and transparent government. The government needs to promote a strong "right to information" culture, a culture that should permeate all levels of the government. The culture must also enjoy the support of outside groups including the media. It should, in turn, promote a learning culture, one that focuses on lessons learned rather than on "gotcha journalism." We fully recognize that this is easier said than done. But we must pursue it with determination in the interest of good government and a healthy representative democracy.

Politicians, interest groups, the media and citizens should appreciate that a right to information or an open government culture will take time to fully take root. Our parliamentary system based on the Westminster model, until quite recently, placed a premium on secrecy in government operations and in keeping much of the relationships between Ministers and civil servants away from public scrutiny. Civil servants everywhere in parliamentary systems – and New Brunswick civil servants are no exception – have been hesitant to let go of a model that has worked well for them and elected politicians over the years in exchange for a new, more open model that is or has the potential of making life more difficult for those working inside government. Civil servants know that they owe their loyalty to the government of the day. They also know that they are to be non-partisan and to avoid public and political debates. The notion that political and public debates are reserved for their political masters is deeply ingrained in the civil services of Westminster-styled parliamentary systems and it has been a key part of their organizational culture for a century or more. Civil servants now know, however, that right to information legislation has the potential of drawing them into politically charged debates. Their views and their work can become accessible and quickly turn any issue into a highly charged political debate.

There is evidence in jurisdictions with right to information legislation – and again New Brunswick is no exception – that government officials are turning to any number of ways to get around right to information legislation. We know that civil servants in London, Ottawa and Fredericton are not committing their ideas and recommendations to paper to the same extent that they did in years past. It is possible to access written briefs, documents and memos, but it is, of course, quite another matter to access oral briefings. Some jurisdictions are now contemplating legislation that would force the hand of civil servants to commit their views and recommendations to paper.

All of the above to make the point that legislation can never constitute the full answer. More is required, notably a culture of openness. This means, in turn, that government officials should not ask, as a matter of fact, why citizens should have access to government information but, rather, why not. The transition to an open culture, which is now in its early phases, will take time before it is firmly in place. Thirty years in the life of a country's or a province's political and administrative institutions is a relatively brief period. The onus to make a culture of open government work does not lie solely with civil servants and politicians – it is also the responsibility of the media, associations, groups and citizens. A climate of confidence between political and administrative actors and between them and stakeholders, and the media and citizens is important to ensure that a culture of openness can fully take root.

The report that follows deals with both legislative requirements and the need to promote a culture of open government while at the same time protecting the personal information of individuals. We begin by reporting what we heard from participants in our public consultation exercise. We then explore important issues in promoting right to information legislation and a culture of open government. We conclude with a series of recommendations for the government of New Brunswick to consider as it plans to overhaul its right to information and the protection of personal information legislation.

Lastly, we want to stress that the Task Force did not look at right to information and privacy legislation in isolation of other public policy issues and the requirements of our province's political and administrative institutions. The Task Force was mindful of potential cost to taxpayers and the need to balance right to information with the protection of personal information.

What We Heard

We heard from former politicians, partisan political advisors, senior civil servants, former senior civil servants, front line civil servants, media representatives, Officers of the Legislative Assembly, citizens, representatives of municipal governments and related agencies and commissions, and universities. Some had brief not-for-attribution comments, while many others produced substantial written submissions. Though they held different views on how to go about it, all had one goal in mind: to strengthen the bond between the government and citizens and to make representative democracy work better in New Brunswick.

We heard a variety of views and suggestions and not all the views expressed in the consultation pointed in the same direction. We can report, however, that a consensus exists that New Brunswick's right to information and protection of personal information legislation is dated and that it should be overhauled. Precious few voices were heard in support of the status quo. Some retired deputy ministers argued, albeit insisting on anonymity and perhaps more to promote a debate than a suggestion to be taken as a serious possibility, that the province's right to information legislation should be scrapped. They maintained that the legislation is very costly and time consuming to implement and that there is no evidence to suggest that it has contributed to better government. However, we did not hear this message from anyone else, including currently serving deputy ministers and other civil servants.

That said, a good number of New Brunswick civil servants made a point of telling the Task Force that New Brunswickers should know that implementing right to information legislation is both time-consuming and costly. It is important to stress, however, that civil servants in other jurisdictions in Canada and abroad have the same message. For example, the federal government's 2002 task force report, *Access to Information: Making It Work for Canadians*, said that "public servants expressed concern about the time and resources required to respond to increasingly large and complex requests, about a lack of clarity in the rules, and about the way in which investigations into complaints are conducted."¹

New Brunswick civil servants told the Task Force that there have been many instances where they have gone to great lengths to generate requested information at a substantial cost to taxpayers only to see the information left on shelves because the individual requesting the material went on to other things. They also told the Task Force that a number of information requests are now made for commercial purposes (e.g., a business or consultant searching information on a competitor's bid or information on environmentally sensitive issues or on land that has economic value). In some instances, the material

is available on a fee-for-service basis, but by going the right to information legislation route, one can obtain the same information at very little cost. The question that taxpayers may well have is whether they should continue to underwrite the costs of such requests.

This is not to suggest for a moment that New Brunswick civil servants are reluctant to support right to information legislation. To be sure, the legislation has made life more difficult for many civil servants and raised some issues about their relations with politicians and their capacity to remain anonymous as the traditional Westminster-Whitehall model requires. Still, there is a strong willingness among the great majority of New Brunswick civil servants that we met to make the legislation work better. What they told the Task Force is that the legislation needs to be updated, not that it be scrapped or even that it be made more restrictive.

We heard similar messages from other participants in the consultation process. Media representatives made the case that New Brunswick's right to information legislation no longer meets present-day requirements. In its presentation to the Task Force, the *Telegraph Journal* described the legislation as "antiquated" and argued that New Brunswickers "should have the same rights to access to information that the rest of the country grants its citizens."² The *Telegraph Journal* pointed to a recent study by the Canadian Newspaper Association which gave New Brunswick's right to information legislation a "failing grade receiving unsatisfactory scores across the board."³ The study was highly critical of the fact that, unlike most provinces, New Brunswick's legislation does not include municipalities, police departments and universities.

The *Telegraph Journal* argued that the right to information legislation is not well understood by citizens and that there is some confusion among civil servants in dealing with information requests. For this reason, it suggests that new legislation should contain a preamble, which would outline its purpose and scope. The submission also urged the government to establish concrete deadlines to respond to requests for information and to impose penalties for those that do not respect the deadlines. The submission also recommended that the legislation should describe information that cannot be disclosed, provide a definition between legal advice and information and clearly delineate what constitutes documents containing non-legal opinions or recommendations for Cabinet. It argued that there should not be a prohibition on disclosing opinions or recommendations to a Minister, that there should be no restriction on disclosing information pertaining to school boards, community boards and board of directors of regional health authorities, that information pertaining to police investigations need not be automatically exempted from disclosure and that the role of the Ombudsman with respect to right to information should be changed. The *Telegraph Journal* argued in favour of establishing an Access

to Information Commissioner's office. It also urged new rules for third-party notification and a reasonable fee structure, and stated that applicants must be made aware if portions of records have been omitted. It called on departments to be proactive about records disclosure and recommended that the legislation, in future, apply to "municipalities, Crown corporations, government agencies and other publicly funded institutions."

The *Moncton Times and Transcript* argued that the government should simply make information public and not require citizens to "seek access to it through legislation." The submission argued that the legislation should also apply to universities and municipalities and called for an independent commission to be established under the legislation, though it made a point of stating that the "Ombudsman ... has shown leadership on the issue." It recommended an end to the "advice to Minister" restriction because it lacks "any defined perimeters, appears to be used as a reason to exclude all sorts of information from being released and only perpetuates the perception of a veil of secrecy surrounding government departments."

The *Fredericton Daily Gleaner* argued that the legislation should apply to municipalities and to bodies or institutions that operate wholly or in part with taxpayer funding. The written submission made the point that the number of information requests would drop if the government made more information available as a matter of course. It argued that "information about the operations of government, its policies and programs, departmental budgets and expenditures, audits, reviews, and particularly records of political decisions and background papers that explain the rationale for them, should be available to the public."

Timothy Jaques wrote in his capacity as a New Brunswick citizen rather than as the editor of the *Campbellton Tribune*. He focussed his submission on municipal governments and agencies, boards and commissions. He reminded the Task Force that right to information legislation should be and is of strong interest both to the media and citizens. He reports that citizens and associations have in the past made full use of the legislation. He pointed to a number of instances where groups or associations were able to secure information under the legislation that shed new light on a number of issues, notably the environment.

Mr. Jaques was also able to draw on his media experience to focus on the workings of municipal governments in several municipalities in northern New Brunswick. He provided a comparative perspective and concluded that municipal level governments have a long way to go to ensure transparent administration. He offered the following observations and recommendations:

1. The existing rights granted by the *Municipalities Act* should be enforced by government and not be flouted with impunity;

2. There should be a clearer statutory definition of the permissible in camera subjects listed in the *Municipalities Act*, so that councils do not get to decide the scope of these subjects by themselves;
3. Access to information legislation should be extended to apply to municipalities, with some provision made for the cost and personnel burden that it will impose on municipalities;
4. Access to information legislation and "open meeting legislation" should be extended to apply to boards and organizations which conduct municipal business (such as arena boards), to prevent municipalities from contracting out their policy of secrecy;
5. Openness in democratic affairs should always trump privacy concerns – supposed fear of breaching privacy legislation is often cited so that "privacy" has become another cover for secrecy, to the detriment of democracy.

The Legislative Assembly's Press Gallery provided the Task Force a series of recommendations designed to strengthen the province's right to information and privacy legislation. It also made reference to the "culture of secrecy" found in government and the "common knowledge that not only do bureaucrats commit fewer decisions to paper, but civil servants, given the unsuitable task of gathering RTI responses, have been asked to limit disclosure by finding creative ways to interpret the *Act* to avoid releasing information." The Press Gallery argues that there are many reasons why civil servants are "thrust into political debates" other than right to information legislation. It makes it clear that it is prepared to work with "any interested party to make the province's legislation a world leader."

The Press Gallery makes a number of recommendations. It also calls for a preamble to the legislation and looks to Nova Scotia for inspiration. It recommends the inclusion of municipalities, universities and other organizations like the Atlantic Lottery Corporation. Among other measures, it called for some kind of "impetus" for the bureaucracy to respect the legislated time limit (penalties), an independent office of the Information Commissioner, no increase to the \$5 fee, penalties for civil servants destroying records, proactive disclosure (e.g., expense accounts), identification of departments that routinely abuse the legislation, and no inclusion of a "frivolous or vexatious" exclusion.

A town councillor wrote to the Task Force to make the case that municipal governments do not operate in an open and transparent fashion for members of council, let alone citizens. He recognized that some information should not be made public, but reports that he is not able to access basic information on public spending, notably expense accounts. He urged the provincial

government to include municipalities in its right to information legislation. Several citizens also wrote to the Task Force with a single, straightforward message – recommend to the government that municipalities be included in the province's right to information legislation.

One citizen wrote insisting that the Department of Education is holding back information that would help parents plan for their children's future, particularly those with disabilities. The argument is that, in some instances, decisions need to be made quickly and any delay, including 30 days of delay, followed by a possible application either to the Ombudsman or the court can have important consequences. Another citizen wrote to argue that no information in the hands of government officials should be "held back" that would prove "that children are being sexually abused."

Two civil servants wrote to voice their opposition to seeing their salaries made public. They argued that the salaries associated with their positions could be made public, but not their names and salaries.

A member of a local police force wrote to make the case that it is not "in the public's interest that all information from all [police] activities [be] subject to right to information legislation." He asked, "Would an officer be less inquisitive and less critical if it was possible that the information may be released in the future and that release of information may lead to civil litigation?" Several representatives of police departments and the RCMP also expressed concerns in a conference call with the taskforce that right to information legislation could inhibit their work. We discussed with them Ontario's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and its provisions designed to protect the work of the province's police forces. The legislation reads:

8. (1) A head may refuse to disclose a record if the disclosure could reasonably be expected to,
 - (a) interfere with a law enforcement matter;
 - (b) interfere with an investigation undertaken with a view to a law enforcement proceeding or from which a law enforcement proceeding is likely to result;
 - (c) reveal investigative techniques and procedures currently in use or likely to be used in law enforcement;
 - (d) disclose the identity of a confidential source of information in respect of a law enforcement matter, or disclose information furnished only by the confidential source;
 - (e) endanger the life or physical safety of a law enforcement officer or any other person;

- (f) deprive a person of the right to a fair trial or impartial adjudication;
 - (g) interfere with the gathering of or reveal law enforcement intelligence information respecting organizations or persons;
 - (h) reveal a record which has been confiscated from a person by a peace officer in accordance with an *Act* or regulation;
 - (i) endanger the security of a building or the security of a vehicle carrying items, or of a system or procedure established for the protection of items, for which protection is reasonably required;
 - (j) facilitate the escape from custody of a person who is under lawful detention;
 - (k) jeopardize the security of a centre for lawful detention; or
 - (l) facilitate the commission of an unlawful act or hamper the control of crime. R.S.O. 1990, c. M.56, s.8(1); 2002, c.18, Sched. K., s. 14(1).
- (2) A head may refuse to disclose a record,
- (a) that is a report prepared in the course of law enforcement, inspections or investigations by an agency which has the function of enforcing and regulating compliance with a law;
 - (b) that a law enforcement record if the disclosure would constitute an offence under an *Act* of Parliament;
 - (c) that is a law enforcement record if the disclosure could reasonably be expected to expose the author of the record or any person who has been quoted or paraphrased in the record to civil liability; or
 - (d) that contains information about the history, supervision or release of a person under the control or supervision of a correctional authority.

Police representatives also made the case that implementing right to information legislation would be an added administrative burden to an already full agenda. They argued that if new resources are not made available for this purpose, other parts of their workload would suffer. They also called for training sessions to ensure that staff will be able to deal with information requests in a professional manner, while respecting the legislation's spirit and intent. This is a theme that came up time and again in our consultations with provincial and municipal civil servants, associations and citizens.

One citizen wrote to urge the government to make information readily available without citizens having to turn to right to information legislation. She suggested that the government make greater use of the Internet to make all types of its information public.

The Task Force also met with a number of civil servants, including deputy ministers and front line workers. As already noted, there is a strong willingness to make the right to information legislation work better for New Brunswickers. The great majority of civil servants also recognize and support the need to update the legislation. That said, they acknowledge that the legislation has made life more difficult for them in that much of their work is now an open book, or at least has the potential to be an open book. This, in turn, can cause problems particularly for their Ministers, given the highly charged political atmosphere of the Legislative Assembly.

In addition, civil servants report a number of administrative challenges associated with the legislation. For one thing, at the risk of sounding repetitive, civil servants made the point that implementing the legislation can be time-consuming and costly. The great majority of right to information coordinators have other responsibilities so that they cannot give the legislation their full attention. In addition, many of them report that there is often a lack of understanding outside of government of the work involved in gathering the requested information and making it available. Some report that they have had to deal with a number of frivolous requests and, as already noted, others reveal that material they had assembled in response to an information request had been left unclaimed and gathering dust. Still others maintain that some private sector representatives have turned to right to information legislation for material at little cost when they should have rather turned to a fee-for-service process.

Two former Cabinet Ministers and some political staffers also voiced their support for right to information legislation. Political staffers report that they often turn to the legislation to secure information from the government because it holds more promise than other means. Questions can be avoided in Question Period by skilful Ministers – as one political staffer observed: “it is called Question Period, not Answer Period and for good reason.” It is much more difficult to sidestep or manipulate right to information requests. In 2005-06, for example, Members of the Legislative Assembly or their staff submitted 127 requests under the right to information legislation, which represented 32 percent of the total. This compares with 16 percent for consultants, 16 percent for the general public, 13 percent for the media, 14 percent for lawyers, and 9 percent for organizations and interest groups.⁴

A former Cabinet Minister from a previous government urged the Task Force to strike a proper balance between making information public and ensuring

a level of confidence between Ministers and civil servants. He urged the Task Force to recommend that the legislation continue to exclude "advice to Ministers". Another former Minister, from a different previous government, also argued in favour of retaining the "advice to Ministers" restriction. He added, however, that the government had in the past "abused" the restriction and that a time limit (he suggested 8 to 10 years) be imposed on the restriction.

The Task Force met with representatives of municipal governments and municipal boards and agencies. New Brunswickers and media representatives would be wrong to assume that municipal governments and associated agencies and boards are opposed to right to information legislation. They are not. Indeed, we can report that they support the application of the right to information legislation to the municipalities. Lorne Mitton, the mayor of Moncton, wrote to the Task Force to say that the city is "of the opinion that a modernized version of the government's right to information and protection of personal information legislation should apply to municipalities as well as agencies, boards and commissions that are directly accountable to them." He added: "the revised legislation should attempt to strike a balance between the public's right to know, the individual's right to privacy, and the need for local government to provide services and undertake their other functions effectively and efficiently."

There are several reasons that explain why municipalities support their participation in the province's right to information and privacy legislation. For one thing, they recognize full well that New Brunswick's legislation needs to be updated and that New Brunswick is one of only two provinces that do not include municipalities. For another, they would welcome some uniform practices throughout the province rather than have ad hoc practices with one municipality responding to a request for information in one fashion while the next municipality responds in another. Precedents, they reported, are being created and no one has a proper sense of how municipalities have or should respond to right to information requests. Some representatives also reported that they already operate as if right to information legislation applied in that they make all kinds of information available to the public on a regular basis.

Municipal representatives did, however, voice some concerns. They would like to see the legislation provide a capacity to deal with frivolous requests. The mayor of Moncton suggested a "modest application fee" and recommended that legislation allow "the head of an institution to reject a request, under reasonable grounds, if it is judged to be frivolous or vexatious." He added that the individual making the request should have access to an appeal process. He also recommended a "fair fee structure based on time spent locating the requested records and preparing the information." All municipalities, but particularly smaller ones with only part time staff, asked where they would get the resources

to manage new demands on their time. Many municipal representatives picked up on a theme that we heard time and again from provincial civil servants – the need for training to ensure that the legislation is properly understood and implemented.

The Task Force also met with representatives from the district planning, solid waste, water, and wastewater commissions. They, too, report that they have no objection to being included in the province's right to information and privacy legislation. Much like municipal representatives, they would like to see greater coherence among the commissions in their dealings with right to information practices. They also share some of the same concerns – having the resources and the necessary training to make the process work. Some representatives argued that the commissions have operations distinct from traditional government departments and the legislation should recognize this fact.

We met with representatives of the Greater Moncton Sewage Commission. As is well known, the Commission is widely recognized as a world leader in its field. The representatives of the Commission do not object to the Commission being included in right to information legislation. However, they point out that they are a "one of a kind" commission, that they have "commercial interests" to protect on behalf of Moncton taxpayers, and that the legislation should provide for rejecting applications if they are judged to be "frivolous or vexatious."

The Task Force met with several representatives of the Department of Education as well as English- and French-speaking representatives of the District Education Councils and school district superintendents. They "all" expressed a willingness to work under the province's right to information and privacy legislation. We were informed that it is not at all clear if the current legislation applies to District Education Councils. In reporting their willingness to participate in the right to information legislation, they too talked about the need for new resources and for training. They also stressed the need to clarify what the privacy legislation requires, given the nature of information held on students by schools and school districts. A good number of the representatives recommended that right to information legislation should also apply to the universities.

Some private firms urged the Task Force to stress the importance of being "more restrictive when it comes to releasing information about companies that do business with the government." One firm suggested that the provincial legislation borrow a page from the federal *Access to Information Act*, which has a broader guideline with regards to third-party information. It reads:

20.(1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) trade secrets of a third party;

- (b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;
- (c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or
- (d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

The firm also argued that the provincial government should have to contact individuals, organizations or businesses when it is considering the release of corporate information. It, again, pointed to federal legislation for the solution. The *Access to Information Act* is prescriptive in defining what constitutes a confidential document and how a third party should be informed about the release of information involving his or her organization.

Another private firm suggested to the Task Force that a new exemption be added to the *Protection of Personal Information Act* along the following lines: "The disclosure to an agency licensed under the *Private Investigators and Security Services Act*, of the names, addresses, and postal codes of registered owners of motor vehicles licensed under the *Motor Vehicle Act* is exempt from the Act." It is important to underline the point that the exemption would only apply to security and other firms licensed under the *Private Investigators and Security Services Act*. The firm argues that the exemption is required due to the numerous situations where the firm and its employees see motor vehicles trespassing, seriously damaging roads (i.e., bogging), and illegally dumping garbage. Without being able to identify the owners of the vehicles, the landowner or firm is not able to proceed with civil action against the violators.

The New Brunswick Advisory Council on the Status of Women wrote to report that some women who are attempting to keep a former partner from contacting them or knowing their whereabouts have reported that their partner was able to obtain information from a government service. Conversely, some women who are attempting to remain safe after having left an abusive partner report having difficulty obtaining information about when the partner will be back in circulation, for example, when he will be discharged from a detox or treatment centre.

The Premier's Council on the Status of Disabled Persons applauded the government's decision to launch a review of its right to information and privacy

legislation and prepared a detailed written submission. It reported a concern with the cost of responding to information requests as well as costs imposed on citizens to get copies of their own personal information and medical records. It recommended more use of electronic formats to make information available, but suggested that there should be some reasonable "limits on requests for information made by the media or political parties." It maintained that fees should go up after the first few pages of information. It argued that fees for personal use and for non-profit organizations should be free or have a lower cost and that MLAs should enjoy special access. It also argued that "professional or commercial users should be charged more to avoid abuse and fishing expeditions." It called on the governments to impose a modest application fee to discourage people from making frivolous requests for information. The submission recommended that municipal governments and publicly funded institutions be subject to the legislation. It also recommended that "third parties be copied with the same information provided to the applicant or at least notified that a request has been made and a response provided."

David Coon, from the Conservation Council of New Brunswick, and Andrew Secord reminded the Task Force that the right to information legislation plays an important role in slowing the growth of the "democratic deficit." They reported that on several occasions, the only way the Council was able to secure information was through the legislation. Looking to the future, they suggested better training for civil servants, having in place a more efficient record management system, taking steps to ensure that electronic documentation and communication are not destroyed, and creating a context where public employees are not fearful of providing information to the public. They are opposed to any extension to the 30-day limit to produce the requested information, insist that user fees should not "be used as a rationing device for public information" and recommend that the government should "work towards developing a culture of openness within the provincial civil service."

Professor David Townsend and Kevin Motley prepared an insightful submission for the Task Force, arguing that one must strike a proper balance releasing information controlled by democratic government and safeguarding information about individuals that may be regarded as "private." They reminded the Task Force that democratic government is "a messy thing" and that challenges and criticism by the media and citizens cannot be avoided. They went to the heart of good public policy and program implementation when they observed that a key inhibiting factor in "the functioning of both privacy and access statutes is that we have failed from the outset of each statutory regime to provide the appropriate training, staffing and other resources that were necessary."

They also lament the lack of adequate resources made available to the Ombudsman, given his wide-ranging responsibilities. They argue that the

government must "commit itself to a radical attitudinal adjustment if it is to transition to a culture of openness where public access to government information is viewed as a right rather than a privilege." They go on to make the case that education on open government must "occur at two levels – within government departments, and toward the public at large." They recommend that it would be "appropriate to include within a new legislative regime for access and privacy, provisions similar to those in Ontario that give to the head of a government department the authority to deny an information request if, upon reasonable grounds, it was regarded as 'frivolous or vexatious.' Our proviso is that the total number of all such denials should be reported annually to the Legislative Assembly."

The Task Force met with the Officers of the Legislative Assembly. As is well known, these Officers are independent of the government and report directly to the Legislative Assembly. They include the Auditor General, the Chief Electoral Officer, the Commissioner of Official Languages, the Conflict of Interest Commissioner, the Consumer Advocate for Insurance, the Ombudsman, the Supervisor of Political Financing and the Clerk of the Legislative Assembly. All participants expressed a strong desire to live by the requirements of the right to information and privacy legislation. That said, they stressed the independent nature of the Legislative Assembly and that the Assembly, not the government, should establish the rules and processes that should apply to their work.

The Clerk of the Legislative Assembly reminded the Task Force of the independent nature of the Legislative Assembly and that laws passed generally do not apply to the Legislature. The Clerk informed the Task Force that ten out of thirteen jurisdictions in Canada do not subject their parliaments or legislatures to right to information legislation. In the three cases where the legislation does apply, it is qualified in various fashions (in Quebec, for example, "parliamentary privilege of the Assembly to govern its internal affairs without external interference"). The Clerk also reminded the Task Force that the Legislative Assembly makes all manner of information available to citizens, including MLA expenses and constituency office expenses.

Le Comité des 12 forwarded to the Task Force correspondence it has had with several provincial government departments. The correspondence raises a number of important issues and concerns relating to both right to information and privacy legislation. *Le Comité des 12* speaks for the less fortunate in society and points to a number of deficiencies in sharing information between government departments and with citizens.

A number of citizens and associations urged the Task Force to recommend to the government that it follow the lead of other provinces and include universities in its right to information and privacy legislation. Three universities wrote to the Task Force to express concerns with one of them making the case that the

legislation should not apply to universities. Mount Allison University argued that universities are not like government departments in that a significant portion of their revenues are not from governments and that there is a need to be "very careful to protect the personal information of students, faculty, staff and donors." The University also pointed out that "it regularly receives anonymous gifts." The Université de Moncton echoed some of the points made by Mount Allison, also insisting that great care must be made to ensure the privacy of students and faculty.

The University of New Brunswick (UNB) went further. It responded to the question – should the Act include universities – with the answer, a qualified NO. Like Mount Allison, it argued that universities are not government institutions and that "universities are unique organizations within Canadian society." UNB asked what public interest or public good would be served by subjecting universities to right to information legislation, given that such legislation can fuel "partisan politics," "gotcha journalism," and "frivolous and vexatious requests." It made the point that the legislation would add an administrative burden to the universities and to "already limited resources available to students and faculty."

The Canadian Bar Association gave the Task Force a detailed brief and made a number of recommendations. It noted, however, that the group was not able to reach "a consensus in terms of comments that have been provided by its members." Still, the brief did outline a series of suggestions. Some of them included the need to broaden the definition of what constitutes a government department, to add municipalities and universities (with the accompanying recommendation that efforts be made to protect academic freedom and that "a carefully tailored provision" is required), and that a centralized agency be designed to receive and direct information requests. The brief supports application fees and the establishment of management protocol guiding the sharing of information between government departments.

The Law Society of New Brunswick, in its brief, argued that "frivolous or vexatious" applications do "consume scarce human resources" and "must be kept to a minimum." The Society supports application fees as a means to deter "frivolous or vexatious" applications but adds that "access to information must not be open only to those with the means to pay." The Society supports the "establishment of a single option for appeal" and that the appeal should be to the "Ombudsman as opposed to the court system." It recommends the creation of a Privacy Commissioner's Office to provide "oversight of matters concerning the protection of personal information."

The New Brunswick Police Commission wrote to inform the Task Force that the *Police Act* requires the Commission to provide access to information regardless of whether it is included in the province's right to information legislation. The

Commission recommends that it be excluded from the province's legislation. It points out that to have the legislation apply could "subject complainants, police officers or their representatives and the Commission to reviews by the Court of Queen's Bench or the Ombudsman on a regular basis, resulting in unwarranted delay and additional expense." It goes on to report that it could not "be supportive of any actions that would result in a disincentive for members of the public to launch complaints or that might inhibit police officers from fully defending their conduct."

A number of provincial government departments, agencies and crown corporations presented briefs to the Task Force. All were supportive of the right to information and the protection of personal information legislation and the need to update many of its provisions. Some stressed the need to respect the privacy of individuals; others made specific suggestions on how to streamline administrative processes, and still others made suggestions on how to improve the government's records management system. Some departments also wrote to underline the high cost to taxpayers of implementing right to information legislation.

The Provincial Archives made a number of specific recommendations in its written brief, including the need to make right to information an "operative culture" inside the government. It also called for a new clause in the legislation that would clearly establish "all records as being public records" and that "all employees be required to be knowledgeable of a records and information handling protocol, the *Right to Information Act*, the *Protection of Personal Information Act*, the *Archives Act*, the Records Management Policy, the E-Mail Policy, and other relevant documents." It also recommended that the right to information legislation should "clearly prohibit the destruction of records – including electronic records" except according to rules established by the provincial archivist in accordance with *Archives Act*. The brief also recommended that funding be made available to implement a "corporate system of electronic records and information management." It added that "unstructured electronic information such as email is not being managed adequately" and, as a result, "requests for information cannot be responded to in the fullest and most timely manner."

The Department of Family and Community Services argued in a written brief that "while open and transparent government is a laudable goal, the taxpayers of the province would recoil at the actual costs associated with the provision of free research to media outlets such as newspapers, press agencies and broadcasters." This is a theme we also heard time and again in our consultations with civil servants. The Department of Family and Community Services brief goes on to suggest that the legislation "should contain a provision whereby [Right to Information] Coordinators have the legislated authority to contact requestors – by the most efficient means – to discuss the scope of their request to determine if it can be narrowed to provide the specific information they are

seeking." The brief makes the point that "few requestors are seeking information for their own personal use. Nearly all are seeking it for commercial, advocacy or punitive reasons."

The Department of Public Safety urged the Task Force to recommend that the right to information legislation should apply to all provincial government organizations and agencies. It argued that "exemptions tend to raise suspicion." It went on to make the case that some information should be protected "if government is to be able to function effectively." It supports a fee structure to deter "frivolous requests" and recommends a \$25 "initial fee." It called for a process to notify a third party that a right of information request "has been made to a government department/agency that may contain identifying information about the third party."

The New Brunswick Government Records Management Network, established in 1988 to lead on records management issues inside the New Brunswick government, prepared a written brief. The network called for "open government" where information should be made readily available and the legislation should provide for the applicant and the respondent to work together to define what the applicant is requesting. It points out, however, that "most departments do not manage their information as effectively as they could." The network makes a series of suggestions and recommendations to strengthen records management practices.

The New Brunswick Liquor Commission wrote to make the case that it continually strives to strike the right balance between transparency and the need to protect certain information given their dealings with many commercial firms. Looking to the future, it calls for "a uniform application system to streamline requests."

NB Power reports that it receives an average of 15 to 20 requests a year under the province's right to information legislation but that it regularly makes available a variety of information to interested parties. It offers a number of recommendations, including: designating NB Power's Chief Executive officer as the "head" for the purpose of the legislation, refusing to entertain "frivolous and vexatious requests," a fee structure that balances the need for the applicant to access information with the need to recover costs, that a mechanism be put in place for third-party notification, and that salary information should not include the individual's name.

The New Brunswick Securities Commission wrote to the Task Force with a number of suggestions and recommendations. It argued in favour of a fee structure to discourage frivolous requests. It called for a search fee of \$50 per hour for requests that take longer than two or three hours to process. It recommended a standard application process and an ability to extend the 30-day deadline.

The provincial Department of Justice and Consumer Affairs outlined a number of suggestions in a written submission. Among others, it argued that it is "inappropriate that a person seeking a copy of a transcript should be able to circumvent required fees under another Act, by requesting information" under right to information legislation. It called for departments and agencies to develop solid records management systems to enable efficient responses to right to information requests. It recommended a "true application fee." The Department also suggested that a "routine access" category be established so that information can be obtained without having to submit a request under the right to information legislation. Included under the routine heading would be "statistics, easily generated data and routine reports." The Department also recommended that the legislation be amended to provide for an extension of "30 to 45 days" to put together the requested information given that in some instances "it takes a great deal of time to assemble information from various divisions/branches especially where requests are broad or under a long time period."

The Office of the Attorney General made a number of specific suggestions in its written brief designed to strengthen and clarify the right to information and privacy legislation. The Office reports that a majority of *Right to Information Act* requests to the Office "are denied on the basis of relevant exemptions in section 6 of the Act." Section 6 (h.1, h.2 and i) deals with an investigation, inquiry or the administration of justice. The brief reminds New Brunswickers that the Attorney General is "bound by the laws of disclosure concerning what information can or cannot be released pertaining to both criminal and quasi-criminal issues." The Office also recommends "a higher fee" under the legislation and the department "requested to provide the information should do a pre-assessment prior to obtaining releasable information and advise the applicant if it appears that there is going to be excessive expense."

The Ombudsman submitted a detailed written submission that addressed all major issues dealing with right to information and protection of personal information legislation. The submission provided a historical perspective of New Brunswick's legislation and outlined a series of recommendations. The submission stressed the importance of strong training efforts for both right to information and privacy legislation. Among other things, it recommended that right to information and privacy legislation should have precedence over other statutory provisions; that the "existing fee and copying charge structure" be maintained; that the legislation should have a very broad definition of "public body" or "department"; that the existing list of exemptions under the right to information legislation be carried over to a new information and privacy code; and, that "universities, municipalities or other such public authorities" be included in the legislation. The submission recommends the establishment of an independent Information and Privacy Commissioner's Office with a "broad

mandate including authority to conduct audits and investigations of public authorities on his own motion, authority to report to the Legislative Assembly and advise government in privacy and information rights matters, authority to conduct research and issue reports, authority to review and comment on bills and legislative proposals before the Assembly that may have information or privacy impacts, authority to mediate information and privacy disputes and to intervene before the courts in appropriate cases, and also a broad mandate to promote Information and Privacy Rights and to inform the public with respect to such matters." Regarding third party notification, the Ombudsman recommends that the onus of proving exemptions to the information rights guaranteed by the Code be squarely placed upon the Minister invoking the exemption and that any exemptions that inure to the benefit of third parties must be advanced upon satisfactory proof to the third parties' overriding interest after consideration of the public interest issues at stake."

On privacy, the Ombudsman points out that New Brunswickers "enjoy lesser legal protections in the area of privacy, than most American or European citizens." Among other recommendations, the Ombudsman recommends that privacy legislation be strengthened with the addition of new provisions to make the Code current with best legislative practices elsewhere in the areas of outsourcing, information sharing between and within governments, trans-border data-flows, data-matching and data-mining, disclosure notification procedures and publication of lists of personal information banks, including the nature of information contained therein."

The Issues

The public consultations served to confirm a number of things. First, there is support for revising the province's right to information legislation. This is true for both stakeholders outside of government as well as for civil servants. Second, the concerns we heard are no different from the ones voiced by civil servants and stakeholders in other jurisdictions. Third, based on the level of interest in our public consultations from individual New Brunswickers, we would not wish to give the impression that right to information legislation is a "major" preoccupation of New Brunswickers. However, it may well be that, as in other jurisdictions, and as one journalist told the Task Force, citizens will invariably rely on the media and the government to make right to information work. Fourth, there are a number of important issues that need to be addressed in any attempt to update the legislation. Fifth, there is a lack of understanding, on the one hand, on the part of civil servants for those outside of government trying to access government information without an understanding of how government operates and decides and, on the other, on the part of those outside of government for the difficult and politically volatile work environment

in which Ministers and civil servants must operate. In one sense, there are two solitudes at play.

There have also been a number of lessons learned on right to information legislation since New Brunswick became only the second jurisdiction in Canada to enact relevant legislation nearly thirty years ago. The legislation has served New Brunswick well. It has made information and material available to New Brunswickers that in years past would have been inaccessible. It has sent an important message to New Brunswickers that at least some information held inside government belongs to them as much as it belongs to the government. The legislation has had an impact on the relationship between politicians and civil servants. Government officials had little in the way of guidance and precedents to work with, as they went about implementing the legislation, given that New Brunswick was one of the first jurisdictions to introduce right to information legislation.

What have we learned? We have learned that New Brunswick is not much different from other jurisdictions. Like elsewhere, it is very difficult to implement right to information legislation without an appreciation of the adversarial nature of our political system. Those who advocated right to information legislation underestimated the extent to which we would see conflict over government records. There is evidence in New Brunswick, as there is elsewhere, that government officials and non-government actors have become adroit in developing strategies that, in the words of Alasdair Roberts, "exploit or blunt the opportunities created" by the legislation.⁵ Government officials will at times try as best they can to hold on to information that may cast their Ministers and departments in a bad light while those on the outside will try as best they can to identify information and then access it to support their position or views or to publicly exploit weaknesses in the government's policies and operations.

Looking back, one can also see that insufficient time, resources and efforts were introduced to assist in the implementation of right to information legislation in jurisdictions with parliamentary systems and, again, New Brunswick is no exception. Civil servants everywhere came to regard right to information legislation as something that was brought in by politicians like a baby on a doorstep from election campaigns without thinking through the full implications. Civil servants were told to make the legislation work without changing fundamental accountability requirements or altering in any meaningful way their working relationships with politicians. Moreover, civil servants were expected to continue to avoid getting their Ministers involved in political controversies as they went about implementing right to information legislation.

The federal government task force on access to information summed up the problem well when it observed: "Public servants do not have the training, tools and support they need. Access work has to be juggled with other operational

priorities. It is often not perceived as "valued" work or part of their "real" job. The principles of access have not yet been successfully integrated into the core values of the public service and embedded in its routines."⁶ If the Government of Canada, with its vast resources, did not provide for adequate training, tools and support, then one can only imagine what it has been like for the Government of New Brunswick and its employees.

Right to information legislation also exposed in many jurisdictions important weaknesses in information management systems. Our consultations revealed that this is also true for New Brunswick. It takes only a moment's reflection to appreciate that right to information requires a number of things to work properly: a system that can process requests effectively, qualified personnel, senior officials that are supportive, solid information systems, adequate resources and an appreciation of the principles and requirements by all parties guiding the legislation.

Quite apart from processes and information management systems, senior civil servants in Westminster-style parliamentary systems have become concerned about the "decline of governability." They point to several reasons for this decline – tighter fiscal constraints, globalization, a growing number of interest groups, the rise of external checks on their work ranging from auditors and ombudsmen to commissions of inquiry, all with the authority to review the work of government. Civil servants will also point to the changing nature of the media and right to information legislation.

A leading academic authority on access to information legislation, Alasdair Roberts, writes that a "culture of secrecy" still exists in parliamentary systems, including Canada.⁷ He has doubts that a "culture of openness" is attainable, given the adversarial nature of our parliamentary system.

Our consultations also revealed a deep preoccupation inside government over the cost of implementing the province's right to information legislation. The topic came up in "all" of our meetings with civil servants. The issue, however, was hardly ever raised by those outside of government. Indeed, many of the recommendations from outside government would entail new costs (among many others, the call to establish a new Officer of the Legislative Assembly position to oversee implementation of the right to information legislation). Those inside government stressed the importance of having in place a process to deal with what is labelled as "frivolous" or "vexatious" requests. Many outside government did not see it as an important concern. Those on the inside called for a new higher fee structure while many on the outside are not convinced. The list goes on.

Those inside government can point to a number of areas where confidentiality is an important means of promoting good government. Those outside insist

that good government depends on having access to information and insist that government has information that is vital to effective public participation.

Cabinet confidences and advice to Ministers have traditionally been protected from right to information legislation in Westminster-style parliamentary systems. Some have attempted to define what is meant by "Cabinet confidences" and "advice to Ministers". Governments maintain that protecting Cabinet confidences is basic to collective ministerial responsibility. Jurisdictions in Anglo democracies have also protected some elements of the internal decision-making processes of government, notably advice or recommendations to Ministers. Those on the outside argue, with justification, that many governments have abused both Cabinet confidences and advice to Ministers to withhold information that should have been made public. Some civil servants in New Brunswick readily admit that the "advice to Ministers" label has been used too often in the past.

That said, it is important to strike a proper balance so that the right to information legislation does not make it difficult for civil servants to offer frank advice to Ministers. Historians, senior officials and managers asked to lead government departments and agencies requiring access to institutional memory would likely be very harsh in their assessment of those charged with drafting right to information legislation if it encouraged officials to keep their advice off paper in favour of informal discussions and oral briefings. Nothing would be gained and much would be lost if right to information legislation would serve to push civil servants into avoiding putting things on paper. It would defeat the very purpose that the legislation is trying to accomplish.

Application fees are a feature of right or access to information legislation in most jurisdictions. Some, such as New Zealand, the United States and British Columbia, have a fee structure that differentiates between categories of requests. In some jurisdictions, fees are higher for requests made to further commercial interests and lower for those designed to further the public interest or to provide information to individual citizens. A number of jurisdictions (e.g., Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Ontario, Manitoba and Alberta) also charge preparation and search fees, ranging from \$10 per half hour in Prince Edward Island to \$15 per half hour in excess of two hours in Manitoba and Saskatchewan.

The New Brunswick *Right to Information Act* designates the responsible Minister as the point of decision and responsibility for both departments and crown corporations. In most other jurisdictions, the CEO of crown corporations assumes this responsibility. In its written submission to the Task Force, NB Power suggested that its CEO rather than the Minister should, in future, assume this responsibility.

We asked senior civil servants and two former Ministers where that responsibility should rest in traditional government departments. Senior civil servants, including deputy ministers, argued that it should continue to rest with the Minister. They pointed out that Ministers are ultimately responsible for the department before the Legislative Assembly. In any event, they argue, they would brief their Ministers on all sensitive right to information requests so that making deputy ministers responsible would not change the process in any substantial fashion. The two former Ministers, meanwhile, reported that they would have no problem with turning the responsibility over to deputy ministers. They reported that there was never a shortage of paper on their desk requiring their attention and that the deputy ministers would invariably review sensitive issues with them.

Virtually all jurisdictions in Canada allow "30 days" for departments and agencies to produce information under access to information legislation (Quebec is the exception, with only 20 days). All jurisdictions, with the exception of New Brunswick, allow for an extension (most up to another 30 days) to produce the information because the material may not be easily assembled.

A number of jurisdictions have also given the Ombudsman or their Information and Privacy Commissioner the ability to issue a binding order to produce the requested information subject only to judicial review (e.g., Prince Edward Island, Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia). In New Brunswick, the Ombudsman makes recommendations to the relevant Ministers and his or her decisions are not binding.

Most jurisdictions have established separate offices to oversee information and privacy legislation. Two provinces, New Brunswick and Manitoba, have turned to the Ombudsman to assume this responsibility. The issue is whether New Brunswick should continue to look to the Ombudsman to perform this function or create a new commissioner position attached to the Legislative Assembly.

Both offer advantages. Having a position exclusively dedicated to right to information and privacy issues holds obvious merits. This, however, would mean adding yet another new officer position attached to the Legislative Assembly. The number of Officers of Parliament or the Legislative Assembly has grown substantially in all jurisdictions in recent years and, here too, New Brunswick is no exception. Informed observers of our political-administrative institutions have in turn expressed concern over the proliferation of these positions. Their cost is one thing. Accountability issues are another with some insisting that Parliaments and Legislative Assemblies have not properly established how these new positions should be held to account.⁸

In the case of New Brunswick, at least, the Office of the Ombudsman is, by all accounts, performing very well its right to information and privacy roles. We heard only positive comments about the Ombudsman and his office in

our consultations. This is true notwithstanding limited resources allocated to the Office over the years and the fact that the Ombudsman's role is severely restricted under current legislation, including the fact that he can only make recommendations to the relevant Minister.

Recommendations

The Task Force does not hesitate to recommend to the government that it should overhaul its right to information and protection of personal information legislation. As we already reported, the one message heard from all quarters in our consultation exercise is that the legislation is hopelessly dated. The Task Force wishes to stress, however, that new legislation can never constitute the complete answer, and that any new legislation must be supplemented with education and training as well as attitudinal change.

In our discussion paper and in this report, we made references to the importance of promoting open and transparent government and the need for government officials at all levels not to ask, as a matter of fact, why should citizens have access to government information, but, rather, why not. The Task Force recognizes that there are, in New Brunswick as elsewhere, deeply ingrained attitudes that place a premium on secrecy in government. The Task Force also recognizes that promoting a culture of open and transparent government will take time. It notes, however, that progress has been made and that there is a willingness inside government and in other public institutions, notably the municipalities and school districts, to expand right to information practices.

In the spirit of promoting open government, and in light of the issues and challenges identified previously in this report, the Task Force makes the following recommendations.

The Context - Towards Open Government

1. Governments do not need legislation to make information available to the public, and should make information available more readily, without having information-seekers resort to right to information legislation. Modern means of communications, notably the Internet, provide excellent opportunities for public bodies to make information available to the public, at little cost to taxpayers. Frequently sought information, such as expense accounts and hospitality claims of Ministers and senior civil servants, as well as the guest list for Larry's Gulch and logs for the government airplane, should be posted on departmental web sites on a regular basis.

2. Similarly, public bodies should make every effort to make agreements and consulting reports readily available, preferably on the Web. In some instances, it may be appropriate to delay the release of a consulting report to consider the findings and to brief the Minister or Ministers, but this timeframe should be kept to a minimum.
3. The government should devote the necessary resources to improve staffing, training and ongoing support for the civil servants who are working to implement its right to information and protection of personal information legislation. Such training should take place on a continuing basis, and should reach out, at least occasionally, to non-government public bodies that may be covered by the right to information and protection of personal information legislation.
4. Government should conduct a comprehensive review of its records management system to ensure that its information management practices, that appear to be lacking on several fronts, do not inhibit good management practices or its ability to meet its obligations under the right to information and protection of personal information legislation.

The Legislation

General

5. The right to information and protection of personal information legislation should be combined into a single statute. Although right to information and protection of personal information objectives are not the same and are, in fact, often diametrically opposed, it is important that there be an understanding among information-providers and information-seekers alike as to how the legislative requirements for each are to be harmonized.
6. The legislation should include a preamble or purpose statement to outline, in broad terms, its scope and objectives. This would serve as a guide for civil servants as well as an instrument to promote the legislation with New Brunswickers.
7. Breaches of the right to information and protection of personal information laws should result in concrete consequences. As such, penalty provisions should be included in the legislation in relation to, at least, the most serious of breaches like the destruction or withholding of documents contrary to the law, or gross negligence in releasing personal information. Consideration should also be given to providing for remedies to individuals who have been the victims of privacy breaches.

8. Government should be required to report annually to the Legislative Assembly on its performance under the right to information and protection of personal information legislation.
9. The past 30 years have provided important lessons respecting the access to information legislation, but 30 years is too long to wait to review and update such legislation. Accordingly, the Task Force recommends that the legislation provide explicitly for its review within eight years, thus ensuring that it squares with the most current accountability and transparency principles. A number of issues that should be included in this review are mentioned throughout the Recommendations section of this report.

Scope of the Legislation – Institutions

10. The Task Force recommends that municipalities, municipal bodies including water, waste and sewage commissions, district planning commissions, school districts, universities and policing agencies be included under the legislation. Application of the legislation should not take effect until a transition period of two years from the day the legislation is proclaimed has elapsed. This transition period should be granted to allow these institutions the time to put in place the capacity to meet the legislated obligations.
11. In addition, the government should work closely with these institutions to determine how the legislation would apply. The Task Force was reminded time and again that these institutions are not government departments and agencies and the legislation needs to accommodate this reality. This report identifies some elements that need to be protected (see, for example, the discussion on anonymous gifts to universities and Ontario's approach to right to information and policing agencies), but much more work and reflection is required.
12. The government should review, in consultation with the relevant institutions, new resource requirements to implement the legislation.
13. Cabinet should have the authority to add to the list of institutions to be covered under the right to information and protection of personal information legislation. However, the authority to remove institutions should rest with the Legislative Assembly.
14. The Task Force recommends that the officers and institutions of the Legislative Assembly remain outside the right to information and protection of personal information legislation. The Legislative

Assembly operates based on principles and privileges that are very different from those that apply to the executive arm of government. In light of these differences, the Task Force is not convinced that the public interest would be better served by applying the right to information and protection of personal information legislation. However, it is recommended that the various Officers of the Legislative Assembly work with the Legislative Administration Committee to establish rules and regulations to govern right to information and protection of personal information issues as they apply to the Legislative Assembly and its Officers. It is recommended that the performance of the Legislative Assembly in this regard be reviewed as part of the eight-year review.

15. Regulated professions that are statute-created bodies are holders of important and often sensitive information. They are not currently subject to the provincial right to information and protection of personal information legislation. The Task Force is not recommending that they be at this time, but believes that the question as to whether they should be subject to provincial or federal right to information and protection of personal information legislation merits further study as part of the eight-year review.

Access Process

16. The legislation should provide that public bodies have a duty to assist information-seekers in identifying and securing desired information and in overcoming technical interpretations of the legislation.
17. The legislation should provide that any request for information that is submitted to the wrong department should be redirected to the relevant department or departments within a short and specified time period.
18. The Task Force recommends that either the Minister of Justice/ Attorney General or the Minister of Supply and Services (as Minister responsible for Archives and Records Management) be made responsible for both right to information and protection of personal information legislation. Unlike other jurisdictions, the responsibility in New Brunswick is currently shared between the Premier (for the *Right to Information Act*) and the Minister of Supply and Services (for the *Protection of Personal Information Act*).
19. The Task Force recommends that the Minister remain the point of responsibility for the legislation in departments and agencies, and that responsibility not be assigned, in the legislation, to

deputy ministers. This is consistent with the doctrine of ministerial responsibility, a key constitutional provision in Westminster-style parliamentary systems.

20. Although each Minister will continue to answer, on the floor of the Legislative Assembly, on behalf of those agencies, boards, commissions and crown corporations for which he or she has responsibility, the organization's Board Chair or Chief Executive Officer (depending on who within the organization holds signing authority) should be the point of responsibility for the right to information and protection of personal information legislation. The specific point of responsibility should be identified in legislation in relation to each agency, board, commission, and crown corporation, and in relation to those categories of public bodies that are covered by the legislation.
21. Given the central importance of the principle of Cabinet confidentiality to the Westminster style of parliamentary government, the Task Force recommends that "Cabinet confidences" and "advice to Ministers" continue to be exempted, but that steps be taken to ensure that these exemptions are not overused in an attempt to shield information from release. Staff must be better trained and supported by guidelines to ensure that these exemptions are properly applied. Consideration must be given to shortening the time period within which Cabinet materials are held confidential from 20 to 10 or 15 years, as has been done in other jurisdictions. And, it is important to review government's progress in properly applying these exemptions as part of the eight-year review.
22. Further to ensuring prudent use of Cabinet confidentiality provisions, it is recommended that this exemption be more clearly defined to protect only deliberations between or among Ministers and the substance of matters before Cabinet. Accordingly, background material, factual information and data, and analyses of issues provided to Ministers should be accessible. It is expected that this, in turn, will require a new format for the preparation of Cabinet documents that will allow for the identification of background explanations separate and apart from options for consideration and recommendations. The legislation should allow for the release of the background material after the relevant Cabinet decision is announced.
23. Documentation that is already made available to the public for an established fee should not be accessible under the right to information legislation.

24. Subject to the specific exemptions set out in the legislation, there should be no limitations on who has a right to information or how often information is sought, as long as the requests are not "frivolous or vexatious". There should, however, be a mechanism established to provide that requests for information that are deemed to be "frivolous or vexatious" may be denied. This recommendation is made with strict qualifications to protect against overuse: the information-seeker should have the right to appeal such denials to the Ombudsman, whose decision in this regard should be final (subject only to judicial review), and the government should be required to report the number of denials made on such grounds annually to the Legislative Assembly. This exemption should also be carefully reviewed as part of the eight-year review as to the appropriateness of its use.
25. The Task Force recommends that a new fee structure be put in place for the purpose of encouraging efficient use of the right to information process. It is recommended that fee levels be set not to realize full cost recovery, as this is not the goal or the practice in other jurisdictions. However, information-seekers should be expected to defray the costs associated with their requests, rather than having the full burden borne by taxpayers. Accordingly, the Task Force proposes the following:
 - a. Retention of a low application fee of approximately \$10.
 - b. The establishment of search and preparation fees - \$15 per half hour in excess of two hours. Two hours of search and preparation fees would be free to ensure that well-defined requests are available at a very low cost.
 - c. Personal information on oneself should not be subject to search and preparation fees.
 - d. In cases of hardship, the relevant Minister should have the right to waive fees.
26. The 30-day limit to retrieve the requested information should be maintained, and provisions to extend for a period of up to an additional 30 days should be established for specified circumstances: when the request calls for a large number of records to be produced, when consultations are required, or when notice is to be given to third parties. The Task Force proposes to borrow a page from the federal government's review of its access to information legislation to recommend that the legislation should

provide for an additional extension of time for responding to a request if "meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution." In such instances, however, the public body would be required to seek the permission of the Ombudsman. For all extensions, the public body would be required to inform the information-seeker of the need for an extension. Information on the extent to which extensions are being used by government should be included in an annual report to the Legislative Assembly.

Protection of Personal Information

The Task Force confirms that the principles set out in the current legislation – the *Protection of Personal Information Act* – remain valid and well accepted among the public and public servants alike. The recommendations in relation to the protection of personal information focus on how the principles are understood and applied.

27. The Task Force recommends that the legislative provisions relating to the protection of personal information be set out so as to be more descriptive, concrete and clear as to application. Reworked provisions will also have to be supported by written guidelines and training to ensure that there is better understanding of the obligations held by public bodies under the legislation. In the consultations, government was criticized for relying excessively on the "personal information" exemption; a problem that, the Task Force submits, comes from a lack of understanding as to how the *Act* should be applied.
28. Provisions providing for the disclosure of personal information for reasons of public good or open government should be retained. It should be clear in the provision that, unless there is express or implied consent to release such information, the public body is required to give notice of the release to the individual and that the release be subject to appeal prior to its release.
29. The Task Force recommends that government should not be permitted to share personal information for a purpose unrelated to the function of government except in the most exceptional of circumstances. Government should be permitted to share personal information for non-government purposes only when the arrangements are set out in regulation, as is now the case in relation to the release of personal information to the War Amps for fundraising purposes. In circumstances where government chooses to make exceptions, an individual should have the right to insist that his or her personal information be withheld through an established process.

30. It must be made clear that personal information transferred to a third party for the purposes of conducting government business is subject to the same strict standards as are held for government. Not only should these standards be spelled out in agreements between public bodies and the third party before information is transferred, but the requirement to follow the provisions of the privacy law should also be encoded in the statute.
31. Service New Brunswick is in possession of a considerable amount of personal information such as wills, mortgages, powers of attorney, land title information, etc. Much of this information is accessible to the public at little or no cost. Given public concerns over identity theft, Service New Brunswick should carefully and continually consider its practices and balance the legitimate need to know against the privacy hazards associated with the release of this detailed information. This issue should be revisited in the eight-year review.
32. The Task Force recommends that government establish clear guidelines respecting the accessibility of workplace grievance reports, harassment reports and other human resource-related investigative reports. Information contained in such reports is extremely sensitive and investigators rely on the candour of "witnesses" to properly complete their work.
33. Government should establish a legislative regime that would allow for the release of information in circumstances where it is deemed appropriate in the interests of justice. Feedback received during the consultation indicates that there may exist legitimate reasons for releasing contact information of individuals engaged in apparently illegal activity. Such an approach must respect the general principles of privacy protection and due process.
34. Government must continue to balance the privacy rights of its employees with the "right to know" in the interests of open government. With this objective in mind, the Task Force recommends that, as is the case for the federal *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* legislation, the definition of "personal information" exclude name, title, business address, and telephone number of employees in an organization (public and private sector alike). As such, this information would be accessible by the public unless there is a health or safety-related reason for holding it confidential. The Task Force also recommends that the practice of releasing the precise salaries of individual employees be altered

such that only pay ranges and bonuses are made public. This would satisfy the public good goal while better protecting the privacy of individuals.

35. The Task Force's mandate was restricted to a review of information held by public bodies. There is, however, a segment of the population that is not protected by either federal or provincial privacy legislation, the most notable of which are employees working in the provincially-regulated private sector. These employees are not afforded the same protections as their federally-regulated private sector or civil service counterparts. This is a matter that requires further review as part of a separate exercise.

Review Process

While there is no question that the establishment of an Officer of the Legislative Assembly dedicated to right to information and protection of personal information would intensify the focus on these issues, the same could be said of any issue for which a Legislative Officer is appointed. This reasoning has led, in recent years, to a proliferation of Legislative Officers across the country, including New Brunswick. The Task Force thus hesitates to rush forward with such a recommendation without paying any mind to its implications and opportunity costs. The Office of the Ombudsman has a good track record in relation to its review and oversight work, notwithstanding a serious, if not a flagrant, lack of resources over the years and outdated legislation that has served to inhibit the work of the office. The review process, while in need of repair, does not appear to be the area requiring greatest attention. The Office of the Ombudsman could, if properly resourced, bring the same level of expertise to a broadened mandate as could an independent Officer, albeit without the benefit of the narrower focus.

36. The Task Force recommends that the Ombudsman retain oversight responsibility for the right to information and protection of personal information legislation for now, but that the option of establishing an independent Right to Information and Protection of Personal Information Commissioner be reconsidered as part of the eight-year review.
37. The Task Force recommends that the ombudsman-style of review (i.e., investigation and recommendation-making authority as opposed to binding order authority) should be retained. An ombudsman-style review provides a quick, simple and low cost option for applicants, and is an option distinct from that of going to court. If the Ombudsman was to be granted binding decision-making powers, the process would likely become more expensive, slower

and generally less accessible, thus providing a less distinct review option relative to court action.

38. The Task Force recommends that the Ombudsman's role be extended and that an adequate level of resources be made available to the Office to assume new responsibilities. The government and Legislative Assembly should look to outside independent advice to establish an acceptable level of funding to set an initial budget for the Office as it assumes any new responsibilities that may be set out by new legislation.
39. The Task Force recommends that the Ombudsman have the authority to mediate disputes between public bodies and information-seekers, in addition to the powers to review and recommend.
40. The Ombudsman should have the authority and resources to conduct audits and investigations of public bodies, on its own motion, to determine whether there are appropriate safeguards and practices in place to protect personal information.
41. The Ombudsman's expanded mandate should include an education and advocacy role. In this role, the Ombudsman should launch an ambitious education program to encourage a greater understanding among New Brunswickers of their access to information and protection of personal information rights. Consideration should also be given to occasionally sponsoring conferences or seminars that would bring together interested parties (including civil servants, media representatives and associations) to discuss right to information and protection of personal information issues, and to help everyone gain a better appreciation of each other's challenges and work environment, thus breaking down the solitudes.
42. The legislative provisions regarding the timeframes within which the Ombudsman must operate should be revisited, allowing for some flexibility when there are circumstances present that prevent the completion of a review within 30 days. Also, there should be a specified timeframe within which a public body must respond to a recommendation of the Ombudsman so that information-seekers can proceed with court action if required.
43. The Task Force recommends that a time period within which an appeal for review to the Ombudsman or the courts must be made be specified in the legislation.

Notes

1. Canada, *Access to Information: Making it Work for Canadians*, Report of the Access to Information Review Task Force (Ottawa: Her Majesty the Queen, 2002).
2. "A Brief to the Right to Information and Protection of Personal Information Review Task Force", *Telegraph Journal*, (Saint John, NB, 15 June 2007), p. 1.
3. *Ibid.*
4. Government of New Brunswick, *Right to Information 2005-2006, Annual Report*, Executive Council Office, p. 5.
5. Alasdair Roberts makes this observation in his "Two Challenges in Administration of the *Access to Information Act*," Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Restoring Accountability*, Research Studies vol. 2, Ottawa, 2006, p. 117.
6. Canada, *Access to Information: Making It Work for Canadians*, Report of the Access to Information Review Task Force (Ottawa: Her Majesty the Queen, 2002), p. 5.
7. Alasdair Roberts in his "Two Challenges in Administration of the *Access to Information Act*," Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Restoring Accountability*, Research Studies vol. 2, Ottawa, 2006, p. 136.
8. See, among others, Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Restoring Accountability – Recommendations*, Ottawa, 2006.

Appendix A

Press Release

Right to Information, Protection of Personal Information Acts to be reviewed
(07/02/13)

NB 179

Feb. 13, 2007

FREDERICTON (CNB) - A committee headed by Université de Moncton professor Donald Savoie has been formed to examine the Province's *Right to Information and Protection of Personal Information Acts* and make recommendations to enhance public access to government information while improving protections for personal information.

"We committed in our *Charter for Change* to bring an unprecedented level of financial openness and public accountability to the workings of government," Premier Shawn Graham said. "Dr. Savoie's committee will help us to fulfill our commitment to modernize privacy and right-to-information laws in New Brunswick and further protect personal information from misuse."

In addition to Savoie, the committee will include Judy Wagner and Erik Denis from the Executive Council Office and Joanne Fletcher of the Department of Health. The committee will be tasked with undertaking a comparative assessment of access and privacy legislation in other jurisdictions, including privacy legislation as it relates to health issues. The committee will produce a discussion paper which will identify key issues and propose a series of recommendations.

The discussion paper will form the basis for broad consultations to be held throughout the province with key stakeholders and New Brunswick residents. A website and toll-free number will be established as part of the consultation process to enable all New Brunswickers to submit their views.

"A review of access-to-information legislation cannot be undertaken in isolation from privacy laws - indeed, the two go hand in hand," Savoie said. "My committee is undertaking a significant task in reviewing this legislation, and we will conduct extensive consultations with New Brunswickers and concerned institutions and agencies as part of the review process."

The current *Right to Information Act* was proclaimed on Jan. 1, 1980 and the *Protection of Personal Information Act* assented to on Feb. 26, 1998.

"I want to clearly state that we have the utmost confidence in the dedication, competence and integrity of our public service who work each and every day for the people of this province," Graham said. "Dr. Savoie and his committee will thoroughly study how we as public servants can best balance the need for openness to government information and operations with the need to protect personal financial, health and other information."

After conducting consultations, the committee will produce a final report which will summarize the views expressed by stakeholders and residents on the discussion paper, and recommend a course of action to government for updating access and privacy legislation.

07/02/13

MEDIA CONTACT: Marie-Andrée Bolduc, communications, Office of the Premier, 506-444-2286.

07/02/13

Appendix B

The Questions

1. The Context

- 1.1 What type of information does the government hold that would be of interest to you/your organization/your business in the future? What method would you prefer to use to access this information?
- 1.2 What type of information do you think should be routinely available from the government without a request under the *Right to Information Act*?
- 1.3 A request under the *Right to Information Act* can be for one page of records or over a million pages. The access to information legislation in many countries provides for practical limits on a citizen's right of access, such as excessive costs to the taxpayers of providing the information, the undue disruption of governmental operations or repetitive requests. In your experience, has the lack of similar limitation in the New Brunswick legislation been problematic? Would you favour legislature amendments in support of such limitations? If so, which ones? In your view, what should be the criteria?

2. Scope of the *Right to Information Act* - Institutions

The list of government institutions covered by the *Right to Information Act* is attached.

- 2.1 In your view, is the current coverage of institutions under the *Right to Information Act* adequate?
- 2.2 What criteria should be used to determine whether or not an institution would be subject to the *Act*?
- 2.3 By what mechanism should institutions be added or removed from the list of those subject to the *Act*? (For example, legislation would require approval from the Legislative Assembly, while regulations would require only Cabinet approval.)
- 2.4 Should the *Act* include municipalities?
- 2.5 Should the *Act* include universities?
- 2.6 Should the *Act* include policing agencies (the federal law already applies to the RCMP)?

- 2.7 Should the *Act* include other government agencies, boards and commissions? Please identify.

3. Access Process

- 3.1 Do you think the processes for making and responding to requests under the *Act* could be made easier and more effective? How?
- 3.2 Are there ways to reduce the costs of processing access to information requests? Are there ways to make the process more efficient?
- 3.3 Currently all requests are treated the same, whether the results are for personal use, commercial use or a public interest use. Should different categories of requests or requesters be treated differently under the *Act*? (For example: general public/ MLAs/commercial/users/media/non-profit/associations/professional requesters who sell the information.) If so, what criteria should be used to distinguish between requesters? And what different treatment should they receive?
- 3.4 Currently there are no limits on the number of requests that one person or organization can make to any institution at any time. Should the *Act* limit the number of requests from a single requester to be processed at one time? By one institution? Within a year?
- 3.5 Most jurisdictions charge application fees (\$5 to \$15 - \$5 in the case of New Brunswick) are charged to discourage people from making frivolous requests for information. If someone is willing to pay even a small application fee, they tend to be serious about it. Do you think government should continue to charge an application fee for each information request?
- 3.6 Do you think that there should be a fee structure? Do you think that fees should be established on a cost recovery basis or should the costs of administering the right to information legislation be drawn out of the consolidated revenue fund? In other provinces, applicants are charged an hourly fee for the amount of time it takes to search and prepare the requested documents, in addition to any copying fees. In some cases, people are only charged preparation fees if their request takes longer than 2 or 3 hours to get ready. And, sometimes, fees can be waived under certain conditions. What features do you think a fee structure should have to make sure that it is fair to everyone?

4. Review Process

In New Brunswick, government officials report that fewer than 2 percent of the requests for information result in complaints. Even so, processes are set out in the law so that if people have complaints about their ability to access government information or about the government's treatment of their personal information, they can choose to have their concerns reviewed.

Any person who is dissatisfied with how government has handled an access or personal information matter has the right to take it before the Court of Queen's Bench. The Court will hear the matter and make a decision that everyone must follow. However, for those who wish to have the matter heard in a fast and less costly way, both the *Right to Information Act* and the *Protection of Personal Information Act* allow for dissatisfied persons to refer their complaint to the Ombudsman for review. Because the Ombudsman provides an informed and objective review of the matter without the cost and complexity of full legal proceedings, most complainants choose this method of review. Almost all complaints referred to the Ombudsman are resolved as a result of the Ombudsman's review and hardly anyone has had to proceed to Court afterward.

- 4.1 Does having the choice of these two review options (i.e., the Court of Queen's Bench and the Ombudsman) provide people with reasonable access to fair and independent review of their access and privacy concerns? Please explain.
- 4.2 What changes, if any, do you think could be made to improve the review processes? A number of provinces have an independent Access and Privacy Commission. Do you believe that New Brunswick would benefit from such a model or is compliance through the ombudsman office sufficient?

5. Administration

There are currently certain features of the *Right to Information Act* that are making it more awkward and costly than necessary to administer.

There is not, for example, a uniform way – such as a form or an internet site – that people can use to make a request for information. As such, there is nothing to guide applicants in terms of what information to include when making a written request.

There are also difficulties being encountered with the strict 30-day deadline for providing a response. Under the current *Act*, there is

absolutely no flexibility to extend the deadline beyond 30 days; not even with the consent of the applicant. While it must continue to be government's goal to respond to requests as quickly as possible, there are certain complex or large volume requests for information that simply cannot reasonably be fully responded to within 30 days. New Brunswick is the only province in Canada where there is no formal way to extend the deadline beyond 30 days.

Neither does the Act allow for requests to be transferred from one department to another if a person inadvertently sends a request to the wrong place. Because the 30-day deadline cannot be temporarily suspended in order to accommodate the time it would take to transfer the request to the correct department, the only option is to return the request to the applicant with notification as to where the request should have been sent.

As part of this reform, government would like to identify the best way to address these and other minor administrative difficulties while at the same time ensuring that the goals of openness and transparency continue to be honoured. Most provinces have a separate ATIPP office as a central government agency. Should New Brunswick adopt this model?

- 5.1 What do you think could be done to improve the application process that would be simpler for applicants to make clear and complete requests for information?
- 5.2 If some kind of flexibility is built into the legislation that would allow the time for responding to an information request to go beyond 30 days, what kinds of limits should be put in place to make sure that responses continue to be provided in a timely fashion?
- 5.3 Are there other specific improvements to the process for accessing information that you would suggest?

6. Privacy

Although personal information about individuals is treated confidentially, the public is able to access much of the information held by government regarding businesses and other organizations that deal with government. There are only very specific circumstances under which information about a business can be kept confidential (see paragraphs 6(c) and 6(c.1) of the *Right to Information Act*). Furthermore, when government releases corporate information, there is no requirement that the company or organization be

informed about its release. Laws in other parts of Canada are slightly more restrictive when it comes to releasing information about the companies that do business with the government. In the case of Manitoba, unless one of the exceptions applies, or unless it is considered to be in the public interest, information is not released publicly. However, if government believes that the release of such information is in the public interest, government must let the third party know that it is thinking of releasing the information. This gives the third party the chance to voice its views about whether or not the information should be released. If government decides to go ahead with the release of the information despite the concerns of the third party, the third party can choose to make a complaint to the Ombudsman and the information will not be released until the Ombudsman can review it.

- 6.1 Should government be required to consult with third parties before they release information even if it could delay the release of the requested information by at least a month?
- 6.2 Do the restrictions set out in the Manitoba legislation provide a reasonable balance between the expectation of confidentiality by business and the need for government to remain open and transparent about its business dealings? If New Brunswick were to adopt this type of legislation, what concerns or improvements, if any, would you have to the approach that Manitoba has taken?

7. Limitations On Access

Even in the most open of governments, it is necessary to put in place restrictions to certain types of information. These restrictions are intended to protect information from release when its release is not in the public interest. If our goal is to have an open, yet functional, government, it is important to strike the right balance between openness and confidentiality.

In almost all modern access legislation, the limitations are focussed on ensuring the following objectives: maintaining individual or public health, safety and security; avoiding harm to law enforcement or legal proceedings; protecting solicitor/client privilege; maintaining relationships with other governments; protecting personal information about individuals; ensuring functionality of the government decision-making process; protecting negotiation processes; and avoiding harm to government business or the interests of third party individuals and businesses.

The current Act's limitations are somewhat vague and often difficult to interpret. It is intended that the existing limitations be better defined in the legislation so they can be more consistently understood and applied.

- 7.1 Are there existing limitations that you think have been interpreted too broadly or too narrowly? Are there limitations that you think are unreasonable? Are there any types of information that should be more or less restricted? Please explain why.

8. Protection of Personal Information

The *Protection of Personal Information Act* is based on a model that was developed by the Canadian Standards Association and widely adopted across Canada. It sets standards that the provincial government must follow when it handles information about individuals. It is intended to be a framework for decision-making regarding the handling of personal information to ensure that it is handled in a conscious, consistent manner.

The Act applies to all "personal information." It defines this as any "information about an identifiable individual, recorded in any form." There are 10 principles – the *Statutory Code of Practice* – that the government must follow in regard to the personal information it has in its possession. These principles deal with issues relating to the proper collection, use and disclosure of personal information. The principles also state that you are entitled to find out what information government has about you, and to correct this information if it is wrong. More information about the *Protection of Personal Information Act* can be found in the pamphlet at <http://archives.gnb.ca/documents/POPI.pdf>.

- 8.1 Are you satisfied that the information that government collects about you is being handled in such a way that your privacy is protected? If not, what concerns do you have? What more should be done to protect your personal information?

9. Protection of Personal Information Exemptions

Pursuant to paragraph 7 f) the *Protection of Personal Information Act*, the government may allow for the disclosure to a third party of protected personal information. For example, Regulation 2001-14 (<http://www.gnb.ca/0062/regs/2001-14.htm>) creates an exemption where government can disclose the names, addresses, and postal codes of the holders of driver's licences issued under the

Motor Vehicle Act, as well as the numbers of those licences, to the War Amputations of Canada to facilitate fundraising.

- 9.1 Do you believe that government should be allowed to create such an exemption?
- 9.2 If such exemptions exist, should there be safeguards to ensure that the third party does not improperly disclose the protected personal information?
- 9.3 If such exemptions exist, should there be a mechanism where you can have your personal information removed from the third party's control?
- 9.4 If such exemptions exist, what personal information should and should not be disclosed?

10. Purpose of Collected Information

According to the principles set out in the *Protection of Personal Information Act*, government departments should only collect, use or disclose information about you with your consent. While consent is sometimes given (or refused) by you directly, there are other situations in which consent can be "implied". Consent is considered to be "implied" as long as: a) a person would be unlikely to disapprove of the way in which the information is being used; or, b) government is using the information in a way that would be expected. Decisions about whether or not personal information should be shared between government departments are or should be made based on these principles.

- 10.1 Do you have any concerns about the sharing of personal information between government departments? What types of restrictions, if any, should be in place to ensure that information is not used inappropriately? In your opinion, what rules or protections can be put in place that would allow government departments to share information between departments in the interests of good service delivery and reduced administrative burden, while ensuring that personal information is properly protected?

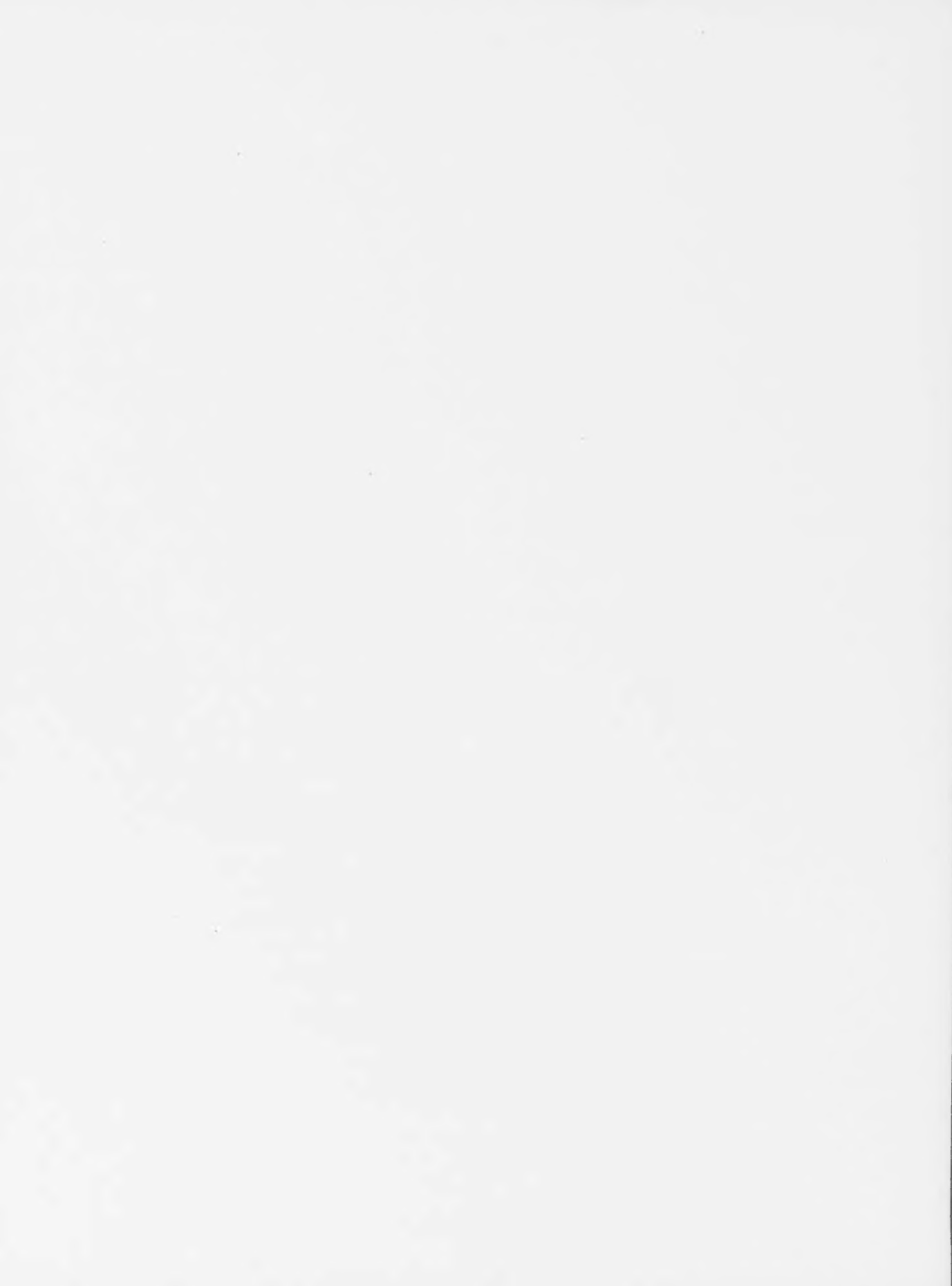
Appendix C

Task Force Expenses

Travel	\$1,365.05
Advertisements	\$3,618.36
Printing and Design*	\$6,553.19
Translation	\$6,556.63
Toll-Free Telephone Line	\$65.41
Mail	\$600.00
Total	\$18,758.64

*Portions of these totals are estimates since the final costs were not available at the time of printing.





Rapport final sur la
**révision du droit
à l'information et
de la protection
des renseignements
personnels**

Septembre 2007

Groupe de travail sur la révision du droit à l'information
et de la protection des renseignements personnels

Rapport final sur la
**révision du droit
à l'information et
de la protection
des renseignements
personnels**

Septembre 2007

*Groupe de travail sur la révision du droit à l'information
et de la protection des renseignements personnels*

**Rapport final sur la
révision du droit à l'information
et de la protection
des renseignements personnels**

Publié par :

Province du Nouveau-Brunswick
Case postale 6000
Fredericton N.-B. E3B 5H1

CANADA

Imprimé au Nouveau-Brunswick
ISBN 978-1-55396-916-7

CNB 4771



Le Groupe de travail sur la révision du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels est composé des personnes suivantes:

Donald J. Savoie, Université de Moncton

Judy Wagner, Bureau du Conseil exécutif, gouvernement du Nouveau-Brunswick

Erik Denis, Bureau du Conseil exécutif, gouvernement du Nouveau-Brunswick



Table des matières

Introduction	1
Propos entendus	5
Questions à l'étude	24
Recommandations.....	29
<i>Le contexte - vers l'ouverture du gouvernement</i>	30
<i>Les dispositions législatives</i>	31
Notes	41
Annexe A - Communiqué de presse	42
Annexe B - Les questions.....	44
Annexe C - Dépenses du groupe de travail.....	52



Introduction

Le groupe de travail avait pour mandat de revoir tous les aspects de la législation relative au droit à l'information et à la protection des renseignements personnels et de fournir ses recommandations quant à sa révision (voir l'annexe A). Afin de remplir ce mandat, le groupe de travail a résolu de consulter à la fois la population du Nouveau-Brunswick, la documentation disponible de même que d'autres instances gouvernementales afin de vérifier de quelle façon ces dernières s'y étaient prises pour instaurer leur législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels.

En mai 2007, le groupe de travail a publié un document de travail dans lequel il énumérait les buts de sa démarche ainsi que les principales questions auxquelles il cherchait des réponses. Ce document avait été conçu de manière à promouvoir la participation du public et à servir de document de référence lors de la tenue des consultations avec les parties intéressées. Les consultations étaient axées sur la série de questions formulées dans le document de travail (voir l'annexe B). Afin de permettre la tenue du processus consultatif, le groupe de travail a invité la population du Nouveau-Brunswick à s'exprimer par l'intermédiaire de divers moyens, soit un site Web, un numéro de téléphone 1-866, un numéro de télécopieur, ou encore par écrit. Le groupe de travail a également eu recours à une approche plus traditionnelle, soit la consultation publique, y compris l'entrevue en tête-à-tête. Ceux et celles qui ont pris le temps de participer à ce processus ont fourni des documents et des témoignages d'excellente qualité, qui ont été d'une grande utilité aux membres du groupe de travail.

Il est important de souligner au tout début que le mandat du groupe de travail se limitait à l'information que possède et gère des organismes publics du Nouveau-Brunswick. Cependant, le 23 mai 2007, le gouvernement a décidé de mettre sur pied un groupe de travail distinct chargé d'effectuer des recommandations relatives à l'établissement d'une nouvelle législation réglementant l'accès et la protection des renseignements personnels sur la santé. Il est prévu que ce groupe de travail présentera également son rapport et une série de recommandations à l'automne 2007.

Le rapport actuel se divise en trois sections : *Propos entendus*; *Questions à l'étude* et *Recommandations*. Dans son document de travail, le groupe de travail avait indiqué qu'il désirait offrir son rapport au public en même temps qu'il serait présenté au gouvernement du Nouveau-Brunswick. Cet engagement a été respecté puisque le rapport a été posté sur le site Web le même jour qu'il a été remis au premier ministre et à son gouvernement. À titre de président du groupe de travail, permettez-moi également de préciser qu'à aucun moment le gouvernement en place, y compris le premier ministre et les ministres du

Cabinet, n'a tenté d'influer sur le processus de consultation publique, sur le travail du groupe de travail ou sur le contenu du rapport. En tant que président du groupe de travail, j'ai rencontré en entrevue d'anciens ministres des deux précédents gouvernements, mais je n'ai pas eu la chance de m'entretenir avec le premier ministre ni les ministres actuels.

Le groupe de travail est très fier d'avoir été en mesure de présenter son rapport dans les délais prévus et d'avoir réduit au minimum les coûts à la charge des contribuables du Nouveau-Brunswick. Le total des frais encourus par le groupe de travail, y compris les frais de déplacement, s'élève à environ 19 000 \$. On trouve dans ce rapport un relevé détaillé des coûts, y compris les frais de déplacement (voir l'annexe C). Le groupe de travail n'a pas fait appel à des consultants et n'a pas présenté de demande de remboursement des dépenses. On peut comparer ces frais à ceux encourus par le groupe d'étude de l'accès à l'information fédéral dont les travaux ont duré 18 mois et qui, du fait des services d'un grand nombre de consultants qui ont également présenté des rapports, ont coûté fort cher aux contribuables canadiens.

Le groupe de travail reconnaît que le gouvernement du Nouveau-Brunswick est libre d'accepter ou de rejeter, en tout ou en partie, ses observations et ses recommandations. Il enjoint toutefois le gouvernement à accepter intégralement les conclusions de son rapport. Le groupe de travail croit en effet qu'un grand nombre de néo-brunswickois soutiendrait ses recommandations et que ces dernières donneront lieu à plus d'ouverture et à plus de transparence au gouvernement, ce qui renforcera les liens entre ce dernier et les citoyens. Les personnes qui ont pris la peine de rencontrer les membres du groupe de travail et de collaborer avec lui seront certainement en mesure de reconnaître leur contribution dans le texte du rapport et des recommandations.

Les recommandations effectuées par le groupe de travail ont trait à un grand nombre de questions et sont énoncées en termes simples. Il est en effet impossible, dans un tel rapport, de présenter un projet législatif détaillé relativement à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Le groupe de travail demande donc aux personnes qui rédigeront la législation de bien vouloir donner vie à ses propos et à ses recommandations tout en respectant l'essentiel du rapport.

Comme chacun le sait, le Nouveau-Brunswick a fait office de pionnier en matière de transparence gouvernementale lorsqu'en 1978 il est devenu la deuxième entité gouvernementale canadienne à adopter une loi sur le droit à l'information. À titre de comparaison, le gouvernement canadien n'a adopté une telle législation qu'en 1983. Depuis, toutes les autres provinces canadiennes ont emboîté le pas en adoptant des lois relatives au droit à l'information ou à l'accès à l'information. Dans leur document présenté au

groupe de travail, les représentants du *Telegraph Journal* indiquaient que les autres entités gouvernementales étaient bien plus avancées en matière de droit à l'information que le Nouveau-Brunswick. En fait, le problème provient plutôt du fait que le Nouveau-Brunswick n'a pas apporté de modification majeure à sa loi depuis sa promulgation, il y a de cela tout près de trente-deux ans, ce qui la rend désuète à toutes fins pratiques.

Le groupe de travail s'empresse toutefois de préciser que toute nouvelle législation, si bien rédigée soit-elle, ne suffira pas à assurer un mode de gouvernement axé sur l'ouverture et la transparence. Le gouvernement doit instaurer une véritable culture « du droit à l'information » qui se transmettra à tous les paliers de gouvernement. Cette attitude devra également être adoptée par les groupes à l'extérieur du gouvernement, notamment les médias, qui en retour décourageront le journalisme de « je t'ai eu » et mettront l'accent sur les éléments positifs et les leçons bien apprises. Le groupe de travail reconnaît bien sûr que cela est beaucoup plus facile à dire qu'à faire, mais croit qu'il faut poursuivre cet objectif avec détermination dans l'intérêt d'un bon gouvernement et d'une saine démocratie représentative.

Les politiciens, les groupes d'intérêt, les médias et les citoyens doivent comprendre que le droit à l'information et un mode de gouvernement axé sur la transparence ne s'implanteront pas du jour au lendemain. Jusqu'à tout dernièrement, notre gouvernement, conçu sur le modèle de Westminster-Whitehall, accordait beaucoup d'importance au secret d'état et veillait à éviter un examen approfondi par le public des relations entre les ministres et les fonctionnaires. Tous les fonctionnaires des systèmes parlementaires, y compris les employés de la fonction publique du Nouveau-Brunswick, ont hésité à se départir d'un modèle qui les avantagait, eux, de même que les politiciens élus, pour adopter un mode de fonctionnement plus transparent susceptible de leur rendre la vie beaucoup plus difficile. Les fonctionnaires savent très bien qu'ils doivent être loyaux au gouvernement en place. Ils savent également qu'ils doivent éviter toute attitude partisane de même que tout débat d'ordre public ou politique. La notion voulant que les débats publics soient réservés aux élus est fortement ancrée au sein de la fonction publique des systèmes parlementaires conçus sur le modèle de Westminster-Whitehall et elle est au cœur de cette culture organisationnelle depuis au moins un siècle. Les fonctionnaires sont très conscients du fait que la législation relative au droit à l'information risque de les entraîner dans l'arène politique. En effet, puisque le public peut désormais prendre connaissance du travail et du point de vue des fonctionnaires, n'importe quelle question peut rapidement se transformer en importante controverse politique.

Dans les gouvernements où l'on a accès à l'information et, encore une fois, le Nouveau-Brunswick ne fait pas exception à la règle, les représentants

gouvernementaux ont recours à toutes sortes de tactiques pour soustraire l'information à l'application de la *Loi*. On sait, par exemple, que les membres de la fonction publique de Londres, d'Ottawa et de Fredericton ne notent plus leurs idées et leurs recommandations par écrit comme ils le faisaient jadis. Il est en effet possible d'avoir accès aux mémoires, aux documents et aux notes de service, mais non d'assister aux échanges verbaux. La situation est telle qu'on pense, à certains endroits, voter des lois qui obligeraient les fonctionnaires à consigner par écrit leurs points de vue et leurs recommandations.

Cela illustre bien pourquoi la législation ne constitue pas la réponse à tout. Il faut faire mieux, notamment instaurer une véritable culture de la transparence. Pour cela, il importe que les représentants du gouvernement cessent de demander pourquoi les citoyens doivent avoir accès à certains renseignements, mais plutôt pourquoi ils ne devraient pas y avoir accès. Cette transition vers la transparence demandera du temps. En effet, trente années dans la vie des institutions politiques et administratives d'un pays ou d'une province représente bien peu de temps. En outre, la responsabilité de la transparence n'incombe pas seulement au gouvernement et à la fonction publique. Elle incombe également aux médias, aux associations, aux groupes et aux citoyens. C'est uniquement en instaurant un climat de confiance entre les intervenants politiques et administratifs ainsi que entre ces derniers, les parties intéressées, les médias et les citoyens qu'on permettra à la culture de la transparence de s'implanter véritablement.

Le rapport qui suit traite à la fois de la nécessité d'instaurer une législation appropriée et une culture de la transparence au sein du gouvernement tout en protégeant adéquatement les renseignements personnels de la population. Dans le premier volet de ce rapport, le groupe de travail fait état des propos entendus lors des consultations publiques. Il traite ensuite des questions relatives à la promotion du droit à l'information et de la législation qui doit en découler de même que de la culture de la transparence. En guise de conclusion, le groupe présente ses recommandations au gouvernement du Nouveau-Brunswick qui les examinera en vue du remaniement de sa législation en matière de droit à l'information et de protection des renseignements personnels.

Le groupe de travail désire également préciser que le regard posé sur les questions susmentionnées ne l'a pas été de manière isolée, mais bien en tenant compte des autres questions de politique publique à l'ordre du jour ainsi que des besoins propres aux institutions politiques et administratives de la province. Enfin, le groupe de travail a toujours gardé à l'esprit le coût d'un tel exercice pour les contribuables de même que la nécessité d'équilibrer la question du droit à l'information vis-à-vis des exigences relatives à la protection des renseignements personnels.

Propos entendus

Le groupe de travail a entendu les propos d'anciens politiciens, de conseillers politiques partisans, de hauts fonctionnaires, de fonctionnaires de première ligne, de représentants des médias, de hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative, de représentants des gouvernements municipaux de même que d'organismes et de commissions affiliés ainsi que d'universités. Certains se sont limités à de brefs commentaires généraux, mais la plupart des intéressés ont présenté des documents détaillés. Bien que tous ces intervenants aient eu leur propre opinion sur la façon dont on devait procéder, tous avaient pour objectif le raffermissement des liens entre le gouvernement et les citoyens et l'amélioration de la démocratie représentative au Nouveau-Brunswick.

Le groupe de travail a entendu divers points de vue et a reçu de nombreuses suggestions qui, il va sans dire, n'allaient pas toujours dans le même sens. Tous s'entendaient toutefois sur le fait que l'actuelle législation néo-brunswickoise relative au droit à l'information et à la protection des renseignements personnels était dépassée et qu'elle devait être revue. Heureusement, très peu de gens se sont prononcés en faveur du statut quo. Certains sous-ministres adjoints à la retraite ont allégué, tout en réclamant le couvert de l'anonymat et peut-être plus pour le plaisir de susciter la controverse que d'être pris au sérieux, qu'il faudrait mettre au rancart toute législation provinciale du genre. Ils ont en effet déclaré qu'une telle législation était longue à mettre en place, très coûteuse et qu'il n'y avait aucune preuve de sa capacité à améliorer le fonctionnement du gouvernement. Personne d'autre n'a toutefois tenu de tels propos et aucun des sous-ministres et des fonctionnaires actuellement en place n'a effectué de commentaires de la sorte.

Cela dit, bon nombre de membres de la fonction publique néo-brunswickoise ont tenu à préciser que les citoyens doivent être informés du temps et des coûts inhérents à l'établissement d'une telle législation. Ce message est identique à celui transmis par les fonctionnaires des instances fédérale et provinciales canadiennes et d'ailleurs. En effet, dans le rapport du groupe d'étude du gouvernement fédéral intitulé *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens* présenté en 2002, on indiquait : « Les fonctionnaires font état de leurs préoccupations quant au travail et aux ressources nécessaires pour répondre aux demandes d'accès de plus en plus volumineuses et complexes, au manque de clarté des règles, ainsi qu'à la conduite des enquêtes sur plainte ».¹

Les fonctionnaires néo-brunswickois ont déclaré au groupe de travail qu'ils avaient, à de nombreuses reprises, déployé beaucoup d'efforts pour offrir l'information exigée, et ce, à prix fort pour les contribuables, pour ensuite

voir cette information reléguée aux oubliettes parce que le demandeur était entre temps passé à autre chose. Ils ont aussi indiqué qu'un grand nombre de demandes d'information étaient désormais de nature commerciale (p. ex., une entreprise ou un consultant qui désire obtenir de l'information sur l'offre présentée par un concurrent, ou encore sur des questions environnementales relatives à des terres ayant une valeur commerciale). Dans certains cas, l'information est actuellement disponible moyennant certains frais, mais par l'entremise de la législation sur le droit à l'information, on pourrait obtenir cette information à peu de frais. Les néo-brunswickois sont-ils prêts à payer pour de tels services? Là est la question qu'ils devront peut-être se poser.

Il ne faudrait toutefois pas croire que les fonctionnaires provinciaux ne sont pas en faveur d'une législation sur le droit à l'information, et ce, même si cette dernière a rendu la vie beaucoup plus difficile à bon nombre d'entre eux et qu'elle a soulevé certaines questions relativement à leur relation avec les élus de même qu'à leur capacité à demeurer anonymes comme l'exige le traditionnel modèle de gouvernement Westminster-Whitehall. En effet, la plupart des fonctionnaires interrogés se sont montrés très disposés à collaborer afin d'améliorer la législation actuelle. Ils ont indiqué au groupe de travail qu'il fallait mettre à jour cette législation, non pas l'éliminer ou même ajouter des restrictions.

Le groupe de travail a reçu le même message de la part des autres participants au processus consultatif. Les représentants des médias ont insisté sur le fait que la législation actuelle relative au droit à l'information était désuète et ne satisfait plus les besoins actuels. Dans leur présentation au groupe de travail, les représentants du *Telegraph Journal* ont déclaré que la loi actuelle était « archaïque » et que « les Néo-Brunswickois devraient avoir les mêmes droits en matière d'accès à l'information que le reste des citoyens de ce pays »². Les représentants du *Telegraph Journal* ont également cité une récente étude menée par l'Association canadienne des journaux dans le cadre de laquelle la législation sur le droit à l'information du Nouveau-Brunswick avait reçu une « mention d'échec » à tous les chapitres³. Dans cette étude, on critiquait vivement le fait que, contrairement à d'autres provinces, la législation néo-brunswickoise ne s'appliquait pas aux municipalités, aux corps policiers et aux universités.

Les représentants du *Telegraph Journal* ont également insisté sur le fait que les citoyens ne comprenaient pas clairement les tenants et aboutissants d'une telle législation et que souvent les fonctionnaires ne savaient pas trop comment traiter la demande d'information. C'est pourquoi ils recommandent que la nouvelle loi comporte un préambule dans lequel on citerait les objectifs et la portée de la loi. Les représentants du journal demandaient aussi que le gouvernement impose des délais clairs quant au traitement de l'information et sanctionne ceux qui

omettent de s'y soumettre. Ils ont aussi recommandé qu'on décrive clairement dans la législation le type d'information ne pouvant pas être divulguée, qu'on fournisse une distinction entre un avis juridique et l'information de nature juridique et qu'on définisse clairement en quoi consiste un document de nature non juridique contenant des opinions ou des recommandations à l'intention du Cabinet. Les représentants du journal étaient également d'avis qu'on ne devrait pas interdire la divulgation d'opinions ou de recommandations présentées à un ministre, qu'on ne devrait pas restreindre la divulgation d'information relative à un conseil d'éducation, à un conseil municipal ou à un comité de direction d'une régie régionale de la santé, et qu'on ne devrait pas systématiquement interdire la publication d'information relative à une enquête policière. Ils ont aussi insisté sur le fait qu'on devrait revoir le rôle de l'Ombudsman en matière d'accès à l'information. Les représentants du *Telegraph Journal* étaient également en faveur de l'établissement d'un bureau du commissaire à l'accès à l'information. Ils désiraient de plus qu'on adopte de nouveaux règlements relativement à l'information des tiers ainsi qu'un barème tarifaire raisonnable, et qu'on avertisse les demandeurs lorsqu'une partie du dossier demandé ne leur était pas transmise. Ils exigeaient également que les ministères se montrent plus proactifs en matière de divulgation des dossiers et que la législation future s'applique aux « municipalités, aux sociétés de la Couronne, aux agences gouvernementales ainsi qu'aux autres institutions financées par l'État ».

Les représentants du *Times and Transcript* de Moncton ont pour leur part déclaré que le gouvernement devrait tout simplement rendre l'information publique, sans qu'il soit nécessaire pour les citoyens « d'y accéder par l'intermédiaire d'une loi ». Dans leur document, ils indiquaient également que la législation devait aussi s'appliquer aux universités et aux municipalités. Ils revendiquaient l'établissement d'une commission indépendante. Ils ont aussi tenu à préciser que « l'Ombudsman... avait fait preuve de leadership à ce sujet ». Les représentants du journal ont aussi recommandé qu'on élimine la restriction relative aux « recommandations faites au ministre » parce « qu'elle ne semblait pas s'appuyer sur des paramètres clairs et qu'elle ne semblait en fait être utilisée que pour restreindre la divulgation de toutes sortes de renseignements, ce qui ne faisait que perpétuer l'impression de mystère entourant le fonctionnement des ministères gouvernementaux ».

Les représentants du *Daily Gleaner* de Fredericton ont dit vouloir que la législation s'applique aux municipalités et aux institutions qui sont financées entièrement ou en partie par l'État. Dans le document qu'ils ont présenté, les représentants du journal ont insisté sur le fait qu'il y aurait une diminution des demandes d'information si le gouvernement divulguait d'emblée les renseignements. Ils ont aussi indiqué « qu'on devait mettre à la disposition du public l'information relative au fonctionnement du gouvernement, à ses programmes et à ses politiques, à ses budgets et à ses dépenses ministérielles,

aux vérifications effectuées de même qu'à la documentation relative aux décisions politiques et aux documents de travail les justifiant ».

M. Timothy Jaques s'est adressé au groupe de travail à titre de citoyen du Nouveau-Brunswick plutôt que comme rédacteur en chef de la *Tribune de Campbellton*. Dans son document, il insistait sur la nécessité d'appliquer la *Loi* aux gouvernements municipaux, aux agences, aux conseils et aux commissions. Il a également rappelé au groupe de travail que la législation relative au droit à l'information intéressait beaucoup les médias et les citoyens et qu'il était normal qu'il en soit ainsi. Il a indiqué que les citoyens et les associations s'étaient, par le passé, souvent prévalus des pleins pouvoirs prévus par cette législation et a fourni divers exemples où des groupes et des associations ont pu obtenir de l'information qui a permis de jeter un nouvel éclairage sur de nombreuses questions, notamment en matière d'environnement.

M. Jaques s'est également appuyé sur son expérience dans les médias pour traiter du fonctionnement des gouvernements municipaux de plusieurs communautés du Nord du Nouveau-Brunswick. Il a procédé de manière comparative et a finalement conclu que les gouvernements municipaux avaient encore beaucoup à faire pour assurer une administration transparente. À ce sujet, il a présenté les observations et les recommandations suivantes :

1. Les droits actuels, accordés en vertu de la *Loi sur les municipalités*, devraient être administrés par le gouvernement et non pas bafoués en toute impunité;
2. Il faudrait définir plus clairement les sujets pouvant être débattus en chambre en vertu de la *Loi sur les municipalités* afin que les conseils ne puissent pas eux-mêmes en définir la teneur;
3. La législation sur l'accès à l'information devrait aussi s'appliquer aux municipalités et on devrait, dans une certaine mesure, prévoir les coûts et les besoins additionnels en personnel que cette législation imposera aux municipalités;
4. La législation sur l'accès à l'information de même que la « législation sur les assemblées publiques » doit s'appliquer aux conseils et aux organismes qui traitent d'affaires municipales (comme les conseils d'administration des patinoires) afin d'empêcher les municipalités d'accorder des contrats sous le couvert du secret;
5. Le principe de transparence en matière publique doit toujours l'emporter sur les questions de confidentialité. En invoquant constamment le danger de bris de confidentialité, ce mot est devenu synonyme de « secret », ce qui va à l'encontre de la démocratie.

La Tribune de la presse de l'Assemblée législative a remis au groupe de travail une liste de recommandations destinées à renforcer les lois de la province sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels. Elle fait également mention de la « culture du secret » que l'on rencontre au sein du gouvernement, et du « fait notoire que l'on a demandé non seulement aux bureaucrates de rédiger par écrit moins de décisions, mais que ces fonctionnaires à qui l'on a confié la tâche inappropriée de recueillir les réactions relatives au droit à l'information limitent la communication des renseignements en trouvant des façons créatives d'interpréter la Loi pour ne pas divulguer l'information. » La Tribune de la presse fait valoir qu'il y a bien des raisons pour lesquelles les fonctionnaires sont « parachutés au centre de débats politiques » autres que le débat sur les lois relatives au droit à l'information. La Tribune indique clairement qu'elle est disposée à travailler de concert avec « toute partie intéressée en vue de faire de la province un chef de file mondial en matière de législation. »

La Tribune de la presse propose de nombreuses recommandations, demande l'ajout d'un préambule à la Loi, et s'inspire de la situation en Nouvelle-Écosse. Elle recommande l'inclusion des municipalités, des universités et d'autres organismes tels que la Société des loteries de l'Atlantique. Parmi les mesures proposées, on demande la mise en œuvre d'un quelconque « incitatif » qui encouragerait les bureaucrates à respecter le délai prescrit (des sanctions), un commissariat à l'information indépendant, aucune majoration des droits de 5 \$, des sanctions imposées aux fonctionnaires qui détruisent des dossiers, une divulgation proactive (par exemple, comptes de dépenses), la mention des ministères qui contreviennent régulièrement à la Loi, et l'exclusion de l'exemption relative à une demande jugée « frivole ou vexatoire ».

Un conseiller municipal a présenté par écrit des arguments au groupe de travail démontrant que les gouvernements municipaux manquaient de transparence à l'endroit des membres de conseil, et à plus forte raison envers les citoyens. Il admet que certains renseignements ne doivent pas être divulgués, mais indique qu'il lui est impossible d'accéder à des renseignements de base sur les dépenses publiques, notamment les comptes de dépenses. Il conseille vivement au gouvernement provincial d'inclure les municipalités pour l'application de la Loi sur le droit à l'information. Plusieurs autres citoyens ont également communiqué au groupe de travail un message franc et clair, recommandant au gouvernement d'inclure les municipalités pour l'application de la Loi sur le droit à l'information du Nouveau-Brunswick.

Selon un autre citoyen, le ministère de l'Éducation ne divulgue pas certains renseignements qui pourraient aider les parents à mieux planifier l'avenir de leurs enfants, surtout dans le cas des enfants atteints d'incapacité. L'argument invoqué est que parfois, il faut prendre une décision rapidement et que tout

délai, y compris un délai de 30 jours, suivi d'une demande possible auprès de l'Ombudsman ou de la cour, peut avoir d'importantes répercussions. Un autre citoyen fait valoir dans une lettre que la transmission de toute information détenue par le gouvernement et susceptible de prouver qu'un « enfant est victime d'abus sexuel » ne doit pas être « retardée ».

Deux fonctionnaires ont écrit pour exprimer leur opposition à la publication de leur salaire. Selon eux, on pourrait publier les salaires associés aux divers postes sans toutefois mentionner de noms.

Un membre du service de police local a pour sa part établi qu'il n'est pas « dans l'intérêt du public d'assujettir tous les renseignements de toutes les activités (policières) à la *Loi sur le droit à l'information*. » Il demande : « Les agents ne seront-ils pas portés à poser moins de questions et à approfondir leurs enquêtes judiciaires en sachant qu'on pourrait publier ultérieurement tous les renseignements, et que la publication de ces renseignements pourrait mener à un procès civil? » Lors d'une conférence téléphonique avec le groupe de travail, de nombreux représentants de services de police et de la GRC se sont dits préoccupés par le fait que la *Loi sur le droit à l'information* pourrait nuire au bon déroulement de leur travail. Nous avons discuté avec eux de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario et de ses dispositions visant à protéger les activités des corps policiers de la province. La *Loi* stipule ce qui suit :

8. (1) La personne responsable peut refuser de divulguer un document s'il est raisonnable de s'attendre à ce que la divulgation ait pour effet, selon le cas :
 - (a) de faire obstacle à une question qui concerne l'exécution de la loi;
 - (b) de faire obstacle à l'enquête menée préalablement à une instance judiciaire ou qui y aboutira vraisemblablement;
 - (c) de révéler des techniques et procédés d'enquête qui sont présentement ou qui seront vraisemblablement en usage dans l'exécution de la loi;
 - (d) de divulguer l'identité d'une source d'information confidentielle reliée à l'exécution de la loi ou de divulguer des renseignements obtenus uniquement de cette source;
 - (e) de constituer une menace à la vie ou à la sécurité physique d'un agent d'exécution de la loi ou d'une autre personne;

- (f) de priver une personne de son droit à un procès équitable ou à un jugement impartial;
 - (g) de faire obstacle à l'obtention de renseignements secrets reliés à l'exécution de la loi à l'égard de certaines organisations ou de certaines personnes ou de les révéler;
 - (h) de révéler un document qui a été confisqué à une personne par un agent de la paix, conformément à une loi ou à un règlement;
 - (i) de compromettre la sécurité d'un immeuble ou d'un véhicule servant au transport de certains articles ou au système ou mode de protection de ces articles, dont la protection est normalement exigée;
 - (j) de faciliter l'évasion d'une personne légalement détenue;
 - (k) de compromettre la sécurité d'un centre de détention légale;
 - (l) de faciliter la perpétration d'un acte illégal ou d'entraver la répression du crime. L.R.O. 1990, c. M-56, s.8(1). 2002, ch. 18, annexe K., par. 14(1).
- (2) La personne responsable peut refuser de divulguer un document, selon le cas :
- (a) qui constitue un rapport dressé au cours de l'exécution de la loi, de l'inspection ou de l'enquête menées par un organisme chargé d'assurer et de réglementer l'observation de la loi;
 - (b) qui est relié à l'exécution de la loi et dont la divulgation constituerait une infraction à une loi du Parlement;
 - (c) qui est relié à l'exécution de la loi s'il est raisonnable de s'attendre à ce que la divulgation ait pour effet d'exposer à la responsabilité civile l'auteur du document ou la personne qui y est citée ou paraphrasée;
 - (d) où figurent les renseignements reliés aux antécédents, à la surveillance ou à la mise en liberté d'une personne confiée au contrôle ou à la surveillance d'une administration correctionnelle.

Les représentants de services de police soutiennent également que la mise en œuvre de la Loi viendrait alourdir une charge administrative déjà bien lourde.

Ils soutiennent que si l'on n'affecte pas d'autres ressources à cette fin, certaines de leurs tâches se verront augmentées. Ils ont aussi exprimé un besoin de séances de formation pour que le personnel soit en mesure de répondre de façon professionnelle aux demandes de renseignements, tout en tenant compte de l'esprit et de l'intention de la *Loi*. Ce thème s'est répété tout au long de nos consultations auprès des fonctionnaires des gouvernements provincial et municipaux, des associations et des citoyens.

Une citoyenne recommande au gouvernement de faciliter l'accès à l'information de sorte que les citoyens n'aient pas à recourir aux lois sur le droit à l'information. Elle suggère que le gouvernement pourrait recourir davantage à Internet pour rendre publics de nombreux renseignements.

Le groupe de travail a également rencontré de nombreux fonctionnaires, notamment des sous-ministres et des travailleurs de première ligne. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, on est sérieusement disposé à améliorer cette législation pour qu'elle serve mieux les Néo-Brunswickois. La plupart des fonctionnaires conviennent qu'il faut moderniser cette loi et en appuient la modernisation. Cela dit, ils reconnaissent que cette loi complique leur tâche, car une bonne partie de leurs activités sont maintenant accessibles, ou du moins peuvent le devenir. La situation peut également poser des problèmes pour les ministres, vu le climat politique intense à l'Assemblée législative.

De plus, les fonctionnaires signalent de nombreux défis administratifs liés à cette loi. En premier lieu, cela peut sembler répétitif, les fonctionnaires ont souligné que la mise en œuvre de la législation pourrait s'avérer un processus long et coûteux. La plupart des coordonnateurs du droit à l'information ont bien d'autres responsabilités et n'auront pas le temps d'y consacrer toute leur attention. De plus, plusieurs indiquent que bien souvent les personnes de l'extérieur du gouvernement ne réalisent pas les efforts nécessaires pour la collecte des renseignements et leur publication. Certains affirment avoir dû traiter de nombreuses demandes frivoles et d'autres, comme nous l'avons déjà souligné, révèlent qu'ils ont déjà rassemblé, par suite d'une demande, des renseignements qui sont restés non réclamés et qui dorment toujours sous la poussière. Enfin, d'autres affirment que certains représentants du secteur privé ont eu recours à la *Loi sur le droit à l'information* pour obtenir des renseignements à peu de frais, alors qu'ils auraient dû autrement passer par un processus de services payés à l'acte.

Deux anciens ministres du Cabinet et certains agents politiques ont également manifesté leur soutien envers la législation relative au droit à l'information. Les agents politiques affirment avoir souvent recours à la *Loi* pour mettre de l'information à l'abri du gouvernement, puisqu'elle offre plus d'assurance que les autres moyens. Certains ministres habiles peuvent éviter les questions durant la période de questions; d'ailleurs, un agent politique a fait remarquer : « On

l'appelle la période de questions, non pas la période de réponses, et pour cause. » Il est beaucoup plus difficile d'éviter ou de manipuler des demandes d'information. En 2005-2006, par exemple, les députés de l'Assemblée législative ou leurs employés ont présenté 127 demandes en vertu de la *Loi sur le droit à l'information*, soit 32 % du total des demandeurs. En comparaison, 16 % des demandes provenaient de consultants, 16 % du grand public, 13 % des médias, 14 % des avocats, et 9 % d'organismes et groupes d'intérêt.⁴

Un ex-ministre d'un ancien gouvernement a exhorté les membres du groupe de travail à trouver un juste équilibre entre, d'une part, la publication de l'information et, d'autre part, le maintien d'un seuil de confiance entre les ministres et les fonctionnaires. Il a vivement demandé au groupe de travail de recommander que la *Loi* continue d'exclure les « conseils aux ministres ». Un autre ex-ministre d'un autre ancien gouvernement, a aussi plaidé en faveur du maintien de cette condition prescrite à l'égard des « conseils aux ministres ». Il a toutefois ajouté que le gouvernement avait déjà fait preuve d'« abus » et qu'il faudrait imposer une durée limite (il a suggéré de 8 à 10 ans) à cette restriction.

Les membres du groupe de travail ont rencontré des représentants de gouvernements municipaux et de commissions et organismes connexes. La population du Nouveau-Brunswick et les représentants des médias auraient tort de présumer que les gouvernements municipaux, les organismes et les commissions connexes s'opposent à la législation relative au droit à l'information. Ce n'est nullement le cas. En effet, nous pouvons confirmer qu'ils appuient l'application de telles mesures législatives au niveau municipal. Dans un mémoire écrit au groupe de travail, Lorne Mitton, le maire de Moncton, affirme que « la Ville est d'avis qu'une version modernisée des lois sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels devrait s'appliquer à la fois aux municipalités ainsi qu'aux organismes, commissions et conseils qui leur rendent compte directement. » D'ajouter ce dernier : « Il faudrait dans la législation tenter de trouver le juste équilibre entre le droit du public à l'information, le droit à la vie privée, et la nécessité que le gouvernement local assure la prestation de services et remplisse ses autres fonctions de manière efficace. »

Plusieurs raisons expliquent l'appui des municipalités envers leur inclusion dans les lois relatives au droit à l'information et à la protection des renseignements personnels. En premier lieu, elles constatent fort bien que la loi néo-brunswickoise requiert une mise à jour et que le Nouveau-Brunswick est l'une des deux seules provinces n'incluant pas les municipalités dans sa législation. D'autre part, elles accueilleraient l'uniformité des pratiques à l'échelle provinciale par opposition à une application inégale, où chacune des municipalités

traite les demandes d'accès à l'information de manière différente. On crée des précédents, selon plusieurs, et nul ne saurait donner l'heure juste quant à la façon dont les municipalités ont traité ou devraient traiter les demandes d'accès à l'information. Certains représentants municipaux ont par ailleurs expliqué qu'ils font comme si la *Loi sur le droit à l'information* s'appliquait; par conséquent, ils mettent les renseignements à la disposition du public sur une base régulière. Les représentants municipaux ont toutefois soulevé des préoccupations. Ils souhaitent que la *Loi* offre les moyens de décourager les demandes futiles. Le maire de Moncton a suggéré l'adoption « d'un droit de demande d'accès modeste » et a recommandé que la *Loi* permette au « chef de l'institution de rejeter une demande, pour des motifs raisonnables, si l'on considère cette dernière frivole ou vexatoire. » Il a ajouté que le demandeur devrait pouvoir interjeter appel. Il a aussi recommandé un « barème de droits fondé sur le temps requis pour trouver les documents demandés et préparer l'information. » L'ensemble des municipalités, en particulier celles de plus petite taille ayant seulement du personnel à temps partiel, se demandent d'où proviendront les ressources pour administrer ces nouvelles tâches qui exigent du temps. Plusieurs représentants du monde municipal ont insisté sur un thème soulevé à plusieurs reprises par les fonctionnaires provinciaux, soit les besoins en formation afin de s'assurer de bien comprendre et appliquer les dispositions législatives.

Le groupe de travail a également rencontré des représentants de commissions d'urbanisme, de commissions de déchets solides, et de commissions des eaux et des eaux usées. Eux aussi affirment ne pas s'opposer à leur inclusion dans la législation provinciale sur le droit à l'information et à la protection des renseignements personnels. À l'instar des représentants municipaux, ils souhaitent plus de cohérence entre les commissions dans les pratiques relatives au droit à l'information. Ils soulèvent aussi certaines préoccupations communes : obtenir les ressources et la formation nécessaires pour ce processus. Certains ont souligné que le fonctionnement des commissions diffère des ministères gouvernementaux et que les lois doivent en tenir compte.

Nous avons rencontré les représentants de la Commission d'épuration des eaux usées du Grand Moncton. C'est fort bien connu, la Commission jouit d'une grande réputation en tant que chef de file mondial dans ce domaine. Ses représentants ne s'objectent nullement à ce que la législation relative au droit à l'information s'applique à la Commission. Par ailleurs, ils soulignent le caractère « unique » de leur organisation, leur devoir de protéger les « intérêts commerciaux » au nom des contribuables de Moncton, et le fait que la *Loi* devrait prévoir la possibilité de rejeter des demandes jugées « frivoles ou vexatoires ».

Le groupe de travail a rencontré plusieurs représentants du ministère de l'Éducation, des représentants de conseils d'éducation des districts francophones et anglophones ainsi que des directeurs de districts scolaires. Ils ont « tous » exprimé leur intention de se conformer à la législation provinciale sur le droit à l'information et sur la protection des renseignements personnels. On a fait remarquer l'ambiguïté des dispositions législatives actuelles, à savoir si elles s'appliquent ou non aux conseils d'éducation de district. Tout en mentionnant leur intention de se plier à une législation sur le droit à l'information, ils soulignent aussi le besoin de ressources additionnelles et de formation. Ils insistent par ailleurs sur la nécessité d'établir clairement les règles législatives en matière de vie privée, compte tenu de la nature des renseignements sur les élèves que détiennent les écoles et les districts scolaires. Un bon nombre des représentants ont recommandé l'application aux universités de la législation sur le droit à l'information.

Des agences privées ont incité le groupe de travail à souligner l'importance d'être « plus restrictif dans la publication de renseignements sur les entreprises qui traitent avec le gouvernement. » Une agence suggère de reproduire certaines dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* du gouvernement fédéral, laquelle offre des lignes directrices plus étendues concernant les renseignements de tierces parties. Il est écrit dans la *Loi* :

20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :

- (a) des secrets industriels de tiers;
- (b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;
- (c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables ou de nuire à sa compétitivité;
- (d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou d'autres fins.

L'entreprise a aussi soutenu que le gouvernement provincial devrait être tenu de communiquer avec les particuliers, les organismes ou les entreprises quand il envisage de publier des renseignements de nature privée qui les

concernent. Encore une fois, l'entreprise suggère de suivre l'exemple de la loi fédérale. La *Loi sur l'accès à l'information* fournit une définition de ce que constitue un document confidentiel ainsi que le contexte selon lequel une tierce partie doit être informée des modalités de publication des renseignements qui la concernent.

Une autre agence privée a recommandé au groupe de travail l'ajout d'une nouvelle exemption à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, comme suit : « La divulgation, à une agence détentrice d'un permis en vertu de la *Loi sur les détectives privés et les services de sécurité*, du nom, de l'adresse et du code postal de propriétaires de véhicules immatriculés en vertu de la *Loi sur les véhicules à moteur* est exempte de la *Loi*. » Il importe de souligner que l'exemption ne s'applique qu'à des agences de sécurité et autres entreprises dûment autorisées à exercer en vertu de la *Loi sur les détectives privés et les services de sécurité*. L'agence défend la nécessité de l'exemption en raison des nombreuses situations où l'entreprise et son personnel sont témoins d'incidences de non-respect de la propriété privée par des véhicules, qui endommagent gravement les routes (p. ex. anéantissement), et qui déchargent illégalement des déchets. Sans la possibilité d'identifier les propriétaires de ces véhicules, le propriétaire foncier ou l'agence ne peut intenter de poursuite civile contre les transgresseurs.

Le Conseil consultatif sur la condition de la femme au Nouveau-Brunswick a fait état par écrit que certaines femmes, qui essaient d'éviter que les ex-conjoints ne les contactent ou qu'ils sachent où elles se trouvent, ont signalé que ces derniers pouvaient obtenir des renseignements d'un service du gouvernement. Inversement, certaines femmes, qui cherchent à assurer leur sécurité après avoir quitté un conjoint violent, signalent avoir de la difficulté à obtenir des renseignements sur le moment de sa remise en liberté par exemple, ou de son congé d'un centre de traitement.

Le Conseil du premier ministre sur la condition des personnes handicapées, qui a accueilli favorablement la décision du gouvernement de lancer une révision de ses lois sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels, a préparé un mémoire détaillé. Le Conseil signale une préoccupation concernant ce qu'il en coûte de répondre aux demandes d'information, ainsi que les coûts imposés aux citoyens pour obtenir copie de leurs renseignements personnels et de leurs dossiers médicaux. Il recommande une utilisation accrue des formats électroniques pour donner accès à l'information, mais que des limites raisonnables devraient être imposées aux demandes d'information des médias ou des partis politiques. Il maintient que les frais devraient augmenter après les premières pages d'information. Il fait valoir que l'information à des fins personnelles ou pour les organismes à but non lucratif devrait être gratuite ou à faible coût, et que les députés provinciaux devraient profiter d'un accès

spécial. Il fait aussi valoir qu'il faudrait facturer davantage « les utilisateurs professionnels et commerciaux afin d'éviter les abus et les questions trop exhaustives ». Il demande au gouvernement d'imposer des droits pour une demande afin de dissuader les gens de faire des demandes d'information frivoles. Le mémoire recommande que les administrations municipales et les établissements financés par le gouvernement soient assujettis à la Loi. Il recommande que « les tiers mis en cause reçoivent copie de la même information remise au demandeur, ou qu'ils soient à tout le moins avisés qu'une demande a été présentée et une réponse fournie. »

M. David Coon, du Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick, et M. Andrew Secord, rappellent au groupe de travail que les dispositions législatives sur le droit à l'information jouent un rôle important dans le ralentissement de la croissance du « déficit démocratique ». Ils signalent qu'à maintes occasions, la seule façon que le Conseil pouvait obtenir de l'information, c'était grâce à la Loi. Pour l'avenir, ils suggèrent d'améliorer la formation des fonctionnaires, de mettre en place un système de gestion des dossiers plus efficace, de prendre des mesures pour assurer que sont conservées la documentation et les communications électroniques, et de créer un contexte où les employés publics ne craignent pas de fournir de l'information au public. MM. Coon et Secord s'opposent à toute prolongation de la limite de 30 jours pour produire l'information demandée, préconisent que les droits d'utilisation « servent de dispositif de rationnement pour l'information publique », et recommandent que le gouvernement « travaille à l'instauration d'une culture d'ouverture au sein de la fonction publique provinciale. »

MM. David Townsend et Kevin Motley ont rédigé un mémoire perspicace à l'intention du groupe de travail, faisant valoir la nécessité d'établir un juste équilibre entre la divulgation de renseignements contrôlés par un gouvernement démocratique et la protection de renseignements sur des particuliers pouvant être considérés comme « privés ». Ils rappellent au groupe de travail qu'un gouvernement démocratique, « c'est compliqué » et qu'on ne peut éviter la contestation et la critique des médias et des citoyens. Ils abordent le fondement même de la mise en œuvre de programmes pertinents et de bonnes politiques publiques en faisant remarquer que le principal obstacle « au fonctionnement tant des dispositions relatives à la protection de la vie privée que de celles sur l'accès à l'information, c'est que nous avons omis, dès l'entrée en vigueur du régime législatif, de fournir la formation pertinente, le personnel requis et les autres ressources nécessaires. »

Ils déplorent par ailleurs le manque de ressources adéquates à la disposition de l'Ombudsman, étant donné l'envergure de ses responsabilités. Ils font valoir que le gouvernement doit « s'engager à adopter un changement d'attitude radical s'il veut évoluer vers une culture d'ouverture où l'accès du

public à l'information gouvernementale est perçue comme un droit plutôt qu'un privilège. » Ils soutiennent aussi que la sensibilisation à l'égard d'un gouvernement ouvert « doit avoir lieu sur deux fronts, soit à même les ministères et au sein de la population. » Ils font valoir qu'il « conviendrait d'intégrer au nouveau régime législatif touchant l'accès à l'information et la protection de la vie privée des dispositions similaires à celles de l'Ontario, qui autorisent la direction des ministères à rejeter une demande de renseignements si, pour des motifs valables, elle semble « frivole ou vexatoire ». Comme disposition restrictive, ils proposent que le nombre total de refus soit rapporté annuellement à l'Assemblée législative.

Le groupe de travail a rencontré les agents de l'Assemblée législative, lesquels – c'est bien connu – sont indépendants du gouvernement et relèvent directement de l'Assemblée législative; ce sont le vérificateur général, le directeur général des élections, le commissaire aux langues officielles, le commissaire aux conflits d'intérêts, le défenseur du consommateur en matière d'assurances, l'Ombudsman, le contrôleur du financement politique, et la greffière de l'Assemblée législative. Tous les participants disent souhaiter ardemment se conformer aux exigences de la réglementation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels, mais ils soulignent le caractère autonome de l'Assemblée législative et font valoir qu'il revient à l'Assemblée, non pas au gouvernement, de fixer les règles et les processus devant s'appliquer à leur travail.

La greffière de l'Assemblée législative a rappelé au groupe de travail le caractère autonome de l'Assemblée législative, et que les lois adoptées ne s'appliquent généralement pas à l'Assemblée législative. La greffière a expliqué au groupe de travail que dix gouvernements sur treize au Canada n'assujettissent pas leur parlement ou leur assemblée législative à une loi sur le droit à l'information. Dans les trois cas où la Loi s'applique, on la qualifie de diverses façons (au Québec par exemple, « l'Assemblée jouit du privilège parlementaire de gouverner ses affaires internes sans interférence externe »). La greffière rappelle aussi au groupe de travail que l'Assemblée législative met toute sorte d'information à la disposition des citoyens, y compris les dépenses des députés et des bureaux de circonscription.

Le Comité des 12 a fait parvenir au groupe de travail la correspondance qu'il a entretenue avec plusieurs ministères du gouvernement provincial. La correspondance soulève un certain nombre de questions et préoccupations importantes touchant tant les dispositions sur le droit à l'information que celles sur la protection des renseignements personnels. Le Comité des 12 parle au nom des moins nantis de la société et relève un certain nombre de lacunes dans l'échange de renseignements entre les ministères et les citoyens.

Un certain nombre de citoyens et d'associations exhortent le groupe de travail à recommander au gouvernement de suivre l'exemple d'autres provinces et d'inclure les universités dans ses lois sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels. Trois universités ont écrit au groupe de travail pour communiquer leurs préoccupations. L'une d'entre elles, l'Université Mount Allison, maintient que les universités ne devraient pas tomber sous la coupe de la *Loi*. Elle fait valoir que les universités diffèrent des ministères, car une importante partie de leurs revenus ne viennent pas du gouvernement, et qu'il faut « prendre grand soin de protéger les renseignements personnels des étudiants, des professeurs, du personnel et des bailleurs de fonds ». L'Université Mount Allison souligne par ailleurs qu'elle reçoit régulièrement des dons anonymes. » L'Université de Moncton abonde dans le même sens sur certains points, faisant elle aussi valoir qu'il faut se soucier de protéger la vie privée des étudiants et des professeurs.

L'Université du Nouveau-Brunswick (UNB) va plus loin encore, répondant par un non catégorique à la question de savoir si la législation devrait inclure les universités. Comme l'Université Mount Allison, l'UNB fait valoir que les universités ne sont pas des institutions du gouvernement, et qu'elles « sont des organisations exceptionnelles de la société canadienne ». Elle demande quel intérêt public ou bien collectif profiterait de l'assujettissement des universités à la *Loi sur le droit à l'information*, compte tenu du fait qu'une telle loi peut alimenter les politiques partisans, le journalisme du type « je t'ai eu » et les requêtes « frivoles » et « vexatoires ». L'UNB fait valoir que la législation ajouterait un fardeau administratif aux universités et aux « ressources disponibles déjà limitées pour les étudiants et les professeurs. »

L'Association du Barreau canadien a présenté au groupe de travail un mémoire détaillé et fait un certain nombre de recommandations. Elle souligne toutefois que le groupe n'a pas été en mesure « d'atteindre le consensus pour ce qui est des commentaires fournis par ses membres ». Le mémoire formule tout de même une série de suggestions, dont certaines soulignent la nécessité d'élargir la définition de ce qui constitue un ministère, d'intégrer aux lois les municipalités et les universités (ajoutant la recommandation que l'on doit s'efforcer de protéger la liberté universitaire, ce qui suppose « une disposition bien adaptée »), et que soit mis sur pied un organisme central qui reçoit et dirige les demandes d'information. Le mémoire appuie l'imposition de droits à payer pour une demande de renseignements et l'établissement d'un protocole de gestion assurant les échanges de renseignements entre les ministères.

Le Barreau du Nouveau-Brunswick, dans son mémoire, fait valoir que les demandes « frivoles » ou « vexatoires » grugent des ressources humaines limitées, et qu'elles doivent être réduites au minimum. Le Barreau appuie l'imposition de droits à payer comme moyen de réduire les demandes « frivoles ou vexatoires », mais

ajoute que « l'accès à l'information ne doit pas être uniquement à la portée de ceux qui ont les moyens de payer ». Le Barreau appuie « l'établissement d'une option unique pour faire appel, et que l'appel soit dirigé vers l'Ombudsman plutôt que vers les tribunaux ». De plus, il recommande la création d'un bureau du commissaire à la protection de la vie privée qui traiterait les questions relatives à la protection des renseignements personnels.

La Commission de police du Nouveau-Brunswick a écrit au groupe de travail pour l'informer que la *Loi sur la Police* oblige la commission à donner accès à l'information, peu importe si celle-ci doit être divulguée en vertu de la législation provinciale sur le droit à l'information. La commission recommande que cette information ne soit pas visée par la législation de la province. Elle indique que l'application de cette législation pourrait « fréquemment assujettir les plaignants, les agents de police ou leurs représentants ainsi que la commission à des révisions de la part de la Cour du Banc de la Reine ou de l'Ombudsman, ce qui entraînerait des retards injustifiés et des frais additionnels ». Elle ajoute qu'elle ne pourrait pas « être en faveur de toute mesure qui aurait pour effet de dissuader les membres du public de porter plainte ou qui pourrait empêcher les agents de police de défendre complètement leur conduite. ».

Un bon nombre de ministères, d'organismes et de sociétés de la Couronne du Nouveau-Brunswick ont présenté des mémoires au groupe de travail. Tous étaient en faveur de la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels et reconnaissent le besoin de mettre à jour beaucoup de ses dispositions. Certains ont insisté sur le besoin de respecter la vie privée des personnes; d'autres ont fait des suggestions précises pour simplifier les processus administratifs et certains autres ont recommandé des améliorations au système de gestion des documents du gouvernement. Certains ministères ont également écrit pour souligner que la mise en œuvre de la législation sur le droit à l'information est très coûteuse pour les contribuables.

Les Archives provinciales ont fait dans leur mémoire plusieurs recommandations spécifiques, notamment sur le besoin d'établir au sein du gouvernement une « culture pragmatique » en matière de droit à l'information. Elles ont également demandé l'ajout à la législation d'une clause établissant clairement que « tous les documents sont des documents publics » et que « tous les employés sont tenus de bien connaître un protocole de traitement des documents et de l'information, la *Loi sur le droit à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur les archives*, la Directive sur la gestion des documents, la Politique sur le courrier électronique et les autres documents pertinents ». Il est également recommandé que la législation sur le droit à l'information « interdise clairement la destruction de documents, y compris les documents électroniques », autrement que selon les règles établies par l'archiviste provinciale conformément à la *Loi sur les archives*. Le mémoire

recommande également qu'un financement soit offert pour mettre en œuvre un « système organisationnel de gestion des documents et de l'information électroniques ». Il ajoute que « l'information électronique non structurée, notamment le courrier électronique, n'est pas gérée convenablement » et que, en conséquence, « on ne peut pas répondre aux demandes d'information de la façon la plus complète et la plus rapide ».

Dans un mémoire, le ministère des Services familiaux et communautaires a soutenu que, « bien que la transparence du gouvernement soit un objectif louable, les contribuables de la province seraient rebutés par les coûts réels qui s'ensuivraient si des médias tels que les journaux, les agences de presse et les diffuseurs pouvaient faire des recherches sans restriction ». C'est un thème que nous avons également entendu à maintes reprises lors de nos consultations avec des fonctionnaires. Le mémoire du ministère des Services familiaux et communautaires ajoute que la législation « devrait contenir une disposition prévoyant que les coordonnateurs [du droit à l'information] devraient avoir le pouvoir d'origine législative de communiquer avec les demandeurs (par les moyens les plus efficaces) pour discuter de l'étendue de leur demande afin de déterminer si elle peut être restreinte de manière à leur procurer l'information spécifique qu'ils cherchent ». Le mémoire fait valoir que « peu de demandeurs cherchent de l'information pour leur usage personnel. Presque tous le font pour des motifs commerciaux, punitifs ou d'action sociale. »

Le ministère de la Sécurité publique a pressé le groupe de travail de recommander que la législation sur le droit à l'information s'applique à tous les organismes du gouvernement provincial. Il a soutenu que « les exemptions ont tendance à faire naître des soupçons ». Il a ensuite fait valoir que la protection de certains renseignements est nécessaire « pour que le gouvernement puisse fonctionner efficacement ». Il est en faveur d'un barème de droits pour prévenir les « demandes frivoles » et recommande un « droit initial » de 25 \$. Il préconise un processus visant à aviser les tiers qu'une demande en vertu du droit à l'information, « faite à un ministère ou à un organisme du gouvernement, contient peut-être des renseignements identificateurs au sujet de ce tiers ».

Le réseau de gestion des documents du gouvernement du Nouveau-Brunswick, créé en 1988 à titre de chef de file quant aux questions relatives à la gestion des documents au sein du gouvernement du Nouveau-Brunswick, a préparé un mémoire. Le réseau préconise un « gouvernement transparent » le libre accès à l'information et préconise une législation prévoyant que le demandeur et celui qui reçoit la demande travaillent ensemble à définir ce que le demandeur veut obtenir. Il signale toutefois que « la plupart des ministères ne gèrent pas leur information aussi efficacement qu'ils le pourraient ». Le réseau fait une série de suggestions et de recommandations pour renforcer les pratiques de gestion des documents.

La Régie des alcools du Nouveau-Brunswick a écrit pour faire valoir qu'elle s'efforce constamment de trouver le juste équilibre entre la transparence et le besoin de protéger certains renseignements, étant donné qu'elle fait affaires avec de nombreuses entreprises commerciales. Pour l'avenir, elle réclame « un système de demande uniforme en vue de rationaliser les demandes ».

Énergie NB rapporte qu'elle reçoit en moyenne de 15 à 20 demandes par année en vertu de la législation provinciale sur le droit à l'information, mais qu'elle offre régulièrement aux parties intéressées une information variée. Elle présente plusieurs recommandations, y compris les suivantes : désigner le chef de la direction d'Énergie NB comme « directeur » aux fins de la législation; rejeter les « demandes frivoles et vexatoires »; établir un barème de droits conciliant le besoin du demandeur d'avoir accès à l'information avec le besoin de recouvrer les frais; établir un mécanisme visant à aviser les tiers; ne pas inclure les noms des personnes dans l'information salariale.

La Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick a présenté au groupe de travail plusieurs suggestions et recommandations écrites. Elle a préconisé un barème de droits visant à prévenir les demandes frivoles. Elle a réclamé un droit de recherche de 50 \$ l'heure pour les demandes dont le traitement prend plus de deux ou trois heures. Elle a recommandé une procédure de demande uniformisée et la capacité de prolonger le délai maximal de 30 jours.

Le ministère provincial de la Justice et de la Consommation a formulé plusieurs suggestions dans un mémoire. Entre autres, il a soutenu qu'il serait « inapproprié qu'une personne qui demande une copie de transcription puisse éviter les droits exigés en vertu d'une autre loi en demandant l'information » en vertu de la législation sur le droit à l'information. Il a affirmé que les ministères et les organismes devraient élaborer des systèmes solides de gestion des documents afin de pouvoir répondre efficacement aux demandes fondées sur le droit à l'information. Il a recommandé un « droit de demande appréciable ». Le ministère a également suggéré qu'une catégorie à « accès automatique » soit établie de sorte que l'information puisse être obtenue sans qu'il soit nécessaire de faire une demande en vertu de la législation sur le droit à l'information. Cette catégorie comprendrait notamment « les statistiques, les données faciles à produire et les rapports réguliers ». Le ministère a également recommandé que la législation soit modifiée de manière à accorder un délai additionnel de « 30 à 45 jours » pour rassembler l'information demandée étant donné que, dans certains cas, « il faut beaucoup de temps pour réunir l'information provenant de diverses divisions ou directions, surtout lorsque les demandes sont de grande portée ou couvrent une longue période ».

Le Bureau du procureur général a fait dans son mémoire plusieurs suggestions précises visant à renforcer et à clarifier la législation sur le droit à l'information et la protection de la vie privée. Il souligne que la majorité des demandes

reçues invoquant la Loi sur le droit à l'information « sont rejetées en raison des exemptions pertinentes prévues à l'article 6 de la loi. Les alinéas 6h.1), h.2) et i) portent sur une enquête, une recherche ou l'administration de la justice. Le mémoire rappelle aux gens du Nouveau-Brunswick que le procureur général est « lié par les dispositions législatives prescrivant ce qui peut ou ne peut pas être divulgué dans les affaires criminelles ou quasi criminelles ». Il recommande aussi « un droit plus élevé » prévu par la législation, et le ministère « auquel on demande de fournir l'information devrait faire une évaluation préalable avant de réunir l'information qui peut être divulguée et aviser le demandeur s'il semble que les frais seront excessifs ».

Le Bureau de l'Ombudsman a présenté un mémoire détaillé qui aborde toutes les questions majeures concernant la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels. Le mémoire donne un aperçu historique de la législation du Nouveau-Brunswick et formule une série de recommandations. Il insiste sur l'importance d'efforts énergiques de formation concernant la législation sur le droit à l'information et la protection de la vie privée. Entre autres, il recommande que la législation sur le droit à l'information et la protection de la vie privée l'emporte sur les autres dispositions législatives, que le « barème actuel des droits et des frais de reproduction » soit maintenu, que la législation devrait contenir une définition très large d'organisme public ou de ministère, que la liste actuelle des exemptions prévues dans la législation sur le droit à l'information soit reprise dans un nouveau code sur l'information et la protection de la vie privée et que les universités, les municipalités et d'autres pouvoirs publics du genre soient également visés par la législation. Le mémoire recommande la création d'un bureau indépendant du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, qui serait investi d'un « vaste mandat incluant le pouvoir de procéder, de sa propre initiative, à des vérifications et à des enquêtes sur les autorités publiques, le pouvoir de faire rapport à l'Assemblée législative et de conseiller le gouvernement en matière de protection de la vie privée et de droit à l'information, le pouvoir d'effectuer des recherches et de publier des rapports, le pouvoir d'examiner et de commenter les projets de loi et les propositions législatives présentés à l'Assemblée législative qui peuvent avoir des répercussions sur le droit à l'information et la protection de la vie privée, le pouvoir d'agir comme médiateur dans les litiges à ce sujet et d'intervenir devant les tribunaux lorsque cela est pertinent, et enfin, un vaste mandat de promotion du droit à l'information et à la protection de la vie privée ainsi que d'information du public sur ces questions ». Quant aux avis à donner aux tiers, le Bureau de l'Ombudsman recommande que le fardeau de la preuve concernant les exemptions aux droits à l'information garantis par le code soit carrément imposé au ministre qui invoque une exemption et que toute exemption s'appliquant au profit des tiers doit être étayée par des preuves satisfaisantes de l'intérêt prédominant des tiers après examen des questions d'intérêt public qui sont en jeu.

Au sujet de la protection de la vie privée, l'Ombudsman indique que les gens du Nouveau-Brunswick « bénéficient de moins de protections juridiques en ce domaine que la plupart des citoyens américains ou européens ». Il recommande entre autres que la législation sur la protection de la vie privée soit renforcée par l'ajout de nouvelles dispositions pour que le code atteigne le niveau des pratiques législatives exemplaires adoptées ailleurs concernant l'impartition, l'échange intergouvernemental et intragouvernemental d'information, la circulation internationale des données, la comparaison et l'exploration de données, les procédures de notification de la divulgation ainsi que la publication de listes de banques d'information, avec une indication de la nature de l'information qu'elles contiennent.

Questions à l'étude

Les consultations publiques ont confirmé plusieurs choses. Tout d'abord, on est en faveur d'une révision de la législation sur le droit à l'information de la province; cela est vrai aussi bien pour les intervenants extérieurs du gouvernement que pour les fonctionnaires. Deuxièmement, les préoccupations que nous avons entendues n'étaient pas différentes de celles exprimées par les fonctionnaires et les intervenants des autres provinces. Troisièmement, étant donné le degré d'intérêt que nos consultations publiques ont suscité parmi les particuliers du Nouveau-Brunswick, nous ne voudrions pas donner l'impression que la législation sur le droit à l'information est une préoccupation majeure des gens du Nouveau-Brunswick. Il est toutefois très possible que, comme on le voit ailleurs, et comme un journaliste l'a dit au groupe de travail, les gens comptent immanquablement sur les médias et le gouvernement pour rendre effectif le droit à l'information. Quatrièmement, bon nombre de questions importantes doivent être abordées dans toute tentative de mise à jour de la législation. Cinquièmement, il existe un manque de compréhension, tant de la part des fonctionnaires envers les gens de l'extérieur qui tentent d'obtenir de l'information du gouvernement sans comprendre son mode de fonctionnement et de prise de décisions que de la part des gens de l'extérieur du gouvernement qui ne comprennent pas l'ambiance difficile et politiquement délicate dans laquelle les ministres et les fonctionnaires doivent travailler. Dans un certain sens, on se trouve en présence de deux solitudes.

De nombreuses leçons sur la législation concernant le droit à l'information ont été apprises depuis le jour où, il y a près de 30 ans, le Nouveau-Brunswick est devenu la deuxième province du Canada à adopter une législation pertinente. Cette législation a été profitable au Nouveau-Brunswick. Elle a donné aux gens du Nouveau-Brunswick l'accès à une information et à des documents qui auraient été naguère inaccessibles. Elle a lancé un important message aux gens du Nouveau-Brunswick : au moins une partie de l'information détenue par

le gouvernement leur appartient autant qu'au gouvernement. La législation a eu une influence sur les relations entre politiciens et fonctionnaires. Ces derniers avaient peu de lignes directrices ou de précédents sur lesquels s'appuyer au cours de la mise en œuvre de la législation, du fait que le Nouveau-Brunswick a été l'une des premières provinces à introduire une législation sur le droit à l'information.

Qu'avons-nous appris? Nous avons appris que le Nouveau-Brunswick n'est pas très différent des autres provinces. Comme ailleurs, il est très difficile de mettre en œuvre la législation sur le droit à l'information sans comprendre la nature antagoniste de notre système politique. Ceux qui ont préconisé la législation sur le droit à l'information ont sous-estimé l'ampleur des conflits qui s'élèveraient au sujet des documents gouvernementaux. Des signes montrent qu'au Nouveau-Brunswick, comme ailleurs, les fonctionnaires du gouvernement et les intervenants non gouvernementaux sont devenus habiles dans l'élaboration de stratégies qui, pour citer Alasdair Roberts, « exploitent ou limitent les possibilités créées » par la législation.⁵ Les fonctionnaires du gouvernement font parfois tout leur possible pour retenir de l'information qui pourrait faire mal paraître leurs ministres et leurs ministères, tandis que ceux de l'extérieur font de leur mieux pour repérer, puis obtenir de l'information à l'appui de leurs positions ou de leurs opinions ou pour exploiter publiquement les faiblesses des politiques et des activités du gouvernement.

Avec le recul, on peut voir un manque de temps, de ressources et d'efforts consacrés pour aider à la mise en œuvre de la législation sur le droit à l'information dans les endroits dotés de régimes parlementaires; là encore, le Nouveau-Brunswick ne fait pas exception. Partout, les fonctionnaires en sont venus à considérer la législation sur le droit à l'information comme une mesure lancée comme un cheveu sur la soupe, pendant une campagne électorale, par des politiciens qui n'ont pas réfléchi aux répercussions possibles. On a dit aux fonctionnaires de rendre la législation efficace sans modifier les exigences fondamentales de reddition de comptes ni modifier sérieusement leur relation de travail avec les politiciens. De plus, on s'attendait à ce que les fonctionnaires continuent d'éviter de mêler leurs ministres à des controverses politiques pendant leur mise en œuvre de la législation sur le droit à l'information.

Le Groupe d'étude de l'accès à l'information (du gouvernement fédéral) a bien résumé le problème lorsqu'il a fait cette remarque : « Les fonctionnaires sont privés de la formation, des outils et du soutien dont ils ont besoin. Ils doivent concilier leur travail en matière d'accès avec d'autres priorités opérationnelles. Ce travail est souvent perçu comme non valable ou ne faisant pas partie de leur « vrai » travail. Les principes de l'accès n'ont pas encore réussi à s'intégrer aux valeurs fondamentales de la fonction publique ni à s'ancrer dans ses habitudes⁶ ». Si le gouvernement du Canada, avec ses ressources abondantes, n'a pas fourni

une formation, des outils et un soutien suffisants, on ne peut qu'imaginer comment cela se passe pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick et ses employés.

À beaucoup d'endroits, la législation sur le droit à l'information a également entraîné le repérage d'importantes faiblesses des systèmes de gestion de l'information. Nos consultations ont révélé qu'il en va de même pour le Nouveau-Brunswick. Il suffit de réfléchir un moment pour comprendre que le droit à l'information suppose le bon fonctionnement de plusieurs éléments : un système qui peut traiter efficacement les demandes, du personnel qualifié, l'appui des hauts fonctionnaires, des systèmes d'information solides, des ressources suffisantes et la compréhension des principes et des exigences de la part de toutes les parties qui appliquent la législation.

Abstraction faite des processus et des systèmes de gestion de l'information, les hauts fonctionnaires travaillant dans des régimes inspirés par le Parlement de Westminster sont maintenant préoccupés par la « gouvernabilité amoindrie ». Ils signalent plusieurs raisons de ce déclin : restrictions financières plus rigoureuses, mondialisation, nombre croissant de groupes d'intérêts, plus nombreux contrôles externes de leur travail effectués notamment par des vérificateurs, des Ombudsmans ou des commissions d'enquête, qui sont tous investis du pouvoir d'examiner les travaux du gouvernement. Les fonctionnaires soulignent aussi l'évolution du caractère des médias et de la législation sur le droit à l'information.

Une sommité universitaire en matière de législation sur le droit à l'information, Alasdair Roberts, écrit qu'une « culture du secret » prévaut toujours dans les régimes parlementaires, y compris celui du Canada.⁷ Il doute qu'une « culture d'ouverture » soit réalisable étant donné la nature antagoniste de notre régime parlementaire.

Nos consultations ont également révélé au sein du gouvernement une grande préoccupation à l'égard du coût de mise en œuvre de la législation provinciale sur le droit à l'information. Le sujet est revenu sur le tapis dans *toutes* nos rencontres avec des fonctionnaires; par contre, il n'a pratiquement jamais été mentionné par les gens de l'extérieur du gouvernement. En fait, beaucoup de recommandations provenant de l'extérieur entraîneraient des coûts additionnels (parmi tant d'autres, il y a la demande de création d'un nouveau poste de fonctionnaire de l'Assemblée législative pour surveiller la mise en œuvre de la législation sur le droit à l'information). À l'intérieur du gouvernement, on insiste sur l'importance d'un processus bien établi pour prévenir les demandes dites « frivoles » ou « vexatoires »; hors du gouvernement, beaucoup estiment que cette préoccupation n'est pas importante. Au gouvernement, on réclame un barème de droits plus élevé, alors que beaucoup de gens de l'extérieur ne sont pas convaincus que c'est nécessaire. On pourrait continuer cette énumération.

Les fonctionnaires peuvent mentionner de nombreux cas où la confidentialité est un moyen important de promouvoir une bonne administration. Ceux de l'extérieur soutiennent qu'une bonne administration repose sur le libre accès à l'information et que le gouvernement possède une information essentielle à la participation efficace du public.

Le secret du Cabinet et les conseils aux ministres sont traditionnellement exemptés de la législation sur le droit à l'information dans les régimes qui s'inspirent du Parlement de Westminster. Certains ont tenté de définir les expressions « secret du Cabinet » et « conseils aux ministres ». Les gouvernements soutiennent que la protection du secret du Cabinet est essentielle à la responsabilité ministérielle collective. Les démocraties anglo-saxonnes protègent également certains éléments du processus décisionnel interne du gouvernement, spécialement les conseils ou recommandations aux ministres. Les gens de l'extérieur soutiennent, avec raison, que de nombreux gouvernements ont abusé du secret du Cabinet et des conseils aux ministres pour retenir de l'information qui aurait dû être rendue publique. Certains fonctionnaires du Nouveau-Brunswick admettent sans hésiter que la qualité de « conseils aux ministres » a été invoquée trop souvent dans le passé.

Cela dit, il est important de trouver un juste équilibre de sorte que la législation sur le droit à l'information ne rende pas difficile pour les fonctionnaires de donner de francs conseils aux ministres. Les historiens, les hauts fonctionnaires et les gestionnaires chargés de la direction de ministères et d'organismes gouvernementaux qui ont besoin d'avoir accès à leur mémoire institutionnelle porteraient probablement un jugement très sévère contre les rédacteurs de la législation sur le droit à l'information si celle-ci encourageait les fonctionnaires, au lieu de mettre leurs conseils par écrit, à les donner au cours de discussions informelles et d'exposés oraux. Il n'y aurait rien à gagner et beaucoup à perdre si la législation sur le droit à l'information avait pour effet de pousser les fonctionnaires à éviter de mettre les choses par écrit; au contraire, cela rendrait impossible l'atteinte de l'objectif même visé par la législation.

Les lois sur l'accès à l'information de la plupart des administrations prévoient des droits pour le traitement des demandes. Certaines administrations, comme la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et la Colombie-Britannique, ont un barème de droits qui diffère selon les catégories de demandes. Dans certaines administrations, les droits sont plus élevés pour les demandes au profit d'intérêts commerciaux et plus bas pour celles qui sont faites principalement dans l'intérêt public ou pour fournir de l'information à des particuliers. Par ailleurs, un certain nombre de provinces (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba et Alberta) facturent des frais de préparation et de recherche, qui varient de 10 \$ la demi-heure à l'Île-du-Prince-Édouard à 15 \$ la demi-heure supplémentaire s'il faut plus de deux heures de traitement au Manitoba et en Saskatchewan.

La *Loi sur le droit à l'information* du Nouveau-Brunswick désigne le ministre responsable comme le centre de décision et de responsabilité tant pour les ministères que pour les sociétés d'État. Dans la plupart des administrations, le président-directeur général des sociétés d'État assume cette responsabilité. Dans sa présentation écrite au groupe de travail, Énergie NB suggère que, plutôt que le ministre, ce soit son président-directeur général qui assume cette responsabilité à l'avenir.

Nous avons demandé à de hauts fonctionnaires et à deux anciens ministres de qui devrait relever cette responsabilité au sein des ministères traditionnels. Les hauts fonctionnaires, y compris des sous-ministres, ont fait valoir qu'elle devrait continuer de relever du ministre. Ils ont souligné que les ministres sont ultimement responsables du ministère devant l'Assemblée législative. En tout état de cause, ont-ils fait valoir, ils renseignent leurs ministres sur toutes demandes d'information délicates en vertu du droit à l'information de telle sorte que de rendre les sous-ministres responsables ne changerait pas le processus de façon très marquée. Les deux anciens ministres, quant à eux, ont indiqué qu'ils n'auraient aucun problème à confier la responsabilité aux sous-ministres. Ils ont précisé qu'il ne manquait jamais de documents auxquels ils devaient porter attention sur leur bureau et que les sous-ministres examinaient toujours les questions de nature délicate avec eux.

Pratiquement tous les territoires et provinces au Canada allouent « 30 jours » pour permettre aux ministères et organismes de produire de l'information en vertu d'une loi sur l'accès à l'information (le Québec fait exception en allouant seulement 20 jours). Tous les territoires et provinces, sauf le Nouveau-Brunswick, prévoient une prolongation (le plus souvent jusqu'à 30 jours supplémentaires) pour produire des données difficiles à rassembler.

Un certain nombre de provinces ont par ailleurs confié à l'Ombudsman ou à leur commissaire à l'information et à la protection de la vie privée le pouvoir d'émettre une ordonnance exécutoire forçant à produire l'information demandée, sous réserve seulement d'une révision judiciaire (Île-du-Prince-Édouard, Québec, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique). Au Nouveau-Brunswick, l'Ombudsman fait des recommandations aux ministres responsables et ses décisions ne sont pas exécutoires.

La plupart des administrations ont établi des bureaux distincts pour voir à l'application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection de la vie privée. Deux provinces, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, ont confié cette responsabilité à l'Ombudsman. Il reste à savoir si le Nouveau-Brunswick devrait continuer à s'en remettre à l'Ombudsman pour remplir cette fonction ou créer un nouveau poste de commissaire relevant de l'Assemblée législative.

Les deux solutions présentent des avantages. Le fait qu'un poste soit dédié exclusivement au droit d'accès à l'information et à la protection de la vie privée présente des avantages évidents. Cette option entraînerait néanmoins l'ajout d'un nouveau poste d'agent responsable attaché à l'Assemblée législative. Le nombre de hauts fonctionnaires du Parlement ou de l'Assemblée législative a augmenté considérablement dans tous les territoires et provinces au cours des dernières années et, ici aussi, le Nouveau-Brunswick ne fait pas exception. Des observateurs bien renseignés de nos institutions politiques et administratives se sont par ailleurs montré préoccupés à l'égard de la prolifération de ces postes. Leur coût est un facteur. Les questions de reddition en sont un autre, certains intervenants faisant valoir que les parlements et les assemblées législatives n'ont pas établi adéquatement de quelle façon les titulaires des nouveaux postes seraient tenus de rendre des comptes.⁸

Dans le cas du Nouveau-Brunswick, à tout le moins, le Bureau de l'Ombudsman, au dire de tout le monde, remplit très bien ses rôles de défense du droit d'accès à l'information et de protection de la vie privée. Nous n'avons entendu que des commentaires favorables à l'égard de l'Ombudsman et de son bureau. Il en est ainsi malgré les ressources limitées affectées au Bureau au fil des ans et le fait que le rôle de l'Ombudsman soit grandement restreint par la loi actuelle, notamment parce qu'il peut seulement faire des recommandations au ministre responsable.

Recommandations

Le groupe de travail n'hésite pas à recommander au gouvernement de réviser ses lois sur le droit d'accès à l'information et la protection de la vie privée. Comme nous l'avons souligné précédemment, le message que nous avons entendu de toutes parts dans le cadre de notre exercice de consultation, c'est que les dispositions législatives sont complètement désuètes. Le groupe de travail souligne cependant qu'une nouvelle loi ne pourra jamais constituer la réponse complète, et que toute autre disposition législative doit s'accompagner d'éducation et de formation ainsi que d'un changement d'attitude.

Dans notre document de travail et ce rapport, nous avons fait état de l'importance de promouvoir l'ouverture et la transparence du gouvernement et de la nécessité de faire en sorte que les représentants du gouvernement de tous les niveaux ne demandent pas, en fait, pourquoi les citoyens devraient-ils avoir accès à l'information du gouvernement, mais plutôt, pourquoi pas. Le groupe de travail reconnaît qu'il y a ici comme ailleurs, des attitudes profondément ancrées qui accordent une place privilégiée au secret du gouvernement. Le groupe de travail reconnaît par ailleurs que la promotion d'une culture d'ouverture et de transparence du gouvernement prendra du temps. Il note cependant que des progrès ont été accomplis et qu'il

y a une volonté au sein du gouvernement et dans d'autres institutions publiques, notamment les municipalités et les districts scolaires, d'accroître les pratiques relatives au droit d'accès à l'information. En vue de promouvoir l'ouverture du gouvernement, et à la lumière des enjeux et des défis relevés précédemment dans ce rapport, le groupe de travail fait les recommandations suivantes.

Le contexte – vers l'ouverture du gouvernement

1. Les gouvernements n'ont pas besoin de *Loi* pour mettre l'information à la disposition du public; ils devraient rendre l'information plus facilement disponible, sans que les chercheurs de renseignements recourent aux dispositions législatives sur l'accès à l'information. Les moyens de communication modernes, notamment Internet, offrent d'excellentes occasions aux organismes publics de rendre l'information disponible au public, à un coût minime pour les contribuables. Les renseignements souvent demandés, comme les comptes de dépenses et les demandes de remboursement des dépenses de ministres et des hauts fonctionnaires, de même que la liste des invités du camp de pêche Larry's Gulch et le carnet de vol de l'avion du gouvernement, devraient être affichés sur les sites Web des ministères de façon régulière.
2. Dans le même ordre d'idées, les organismes publics devraient faire de leur mieux pour rendre les ententes et les rapports de consultation facilement accessibles, de préférence sur le Web. Dans certains cas, il peut être pertinent de retarder la publication d'un rapport de consultation afin d'examiner les conclusions et de mettre le(s) ministre(s) au courant, mais il faut réduire ce délai au minimum.
3. Le gouvernement devrait consacrer les ressources nécessaires pour améliorer la dotation en personnel, la formation et le soutien continu aux fonctionnaires qui travaillent à la mise en œuvre de la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels. Une telle formation devrait être offerte de façon continue, et s'étendre, au moins occasionnellement, aux organismes publics non gouvernementaux qui pourraient être visés par la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels.
4. Le gouvernement devrait effectuer une révision complète de son système de gestion des dossiers pour faire en sorte d'éviter que ses pratiques de gestion de l'information, qui paraissent déficientes à plusieurs égards, n'entravent pas une saine gestion ou sa capacité de remplir ses obligations en vertu de la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels.

Les dispositions législatives

Généralités

5. Les dispositions législatives sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels devraient être réunies en une seule loi. Bien que les objectifs du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels soient différents et même, en fait, souvent diamétralement opposés, il importe que fournisseurs et demandeurs de renseignements s'entendent sur la façon d'harmoniser les prescriptions de la législation pour chacun.
6. La législation devrait comporter un préambule ou un énoncé d'objet afin de définir, en termes génériques, sa portée et ses objectifs. Ce préambule devrait servir de guide aux fonctionnaires ainsi que d'instrument de promotion de la législation auprès des Néo-Brunswickois.
7. Les infractions aux lois relatives au droit à l'information et à la protection des renseignements personnels devraient entraîner des conséquences directes. À ce titre, des dispositions prévoyant des sanctions devraient être incluses dans la législation concernant, à tout le moins, les infractions les plus graves, comme la destruction ou la rétention de documents contrevenant à la loi ou une faute lourde dans la divulgation de renseignements personnels. Il faudrait aussi prévoir des recours pour les personnes qui ont été victimes d'atteintes à la vie privée.
8. Le gouvernement devrait être tenu de rendre compte annuellement à l'Assemblée législative de son rendement en vertu de la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels.
9. Les 30 dernières années nous ont permis d'en apprendre énormément concernant la législation sur l'accès à l'information, mais 30 ans c'est une trop longue attente pour réviser et mettre à jour une telle loi. Par conséquent, le groupe de travail recommande que la législation prévoie expressément sa révision dans 8 ans, assurant ainsi qu'elle reflètera les plus récents principes de reddition de comptes et de transparence. Un certain nombre d'enjeux qui devraient être inclus dans la révision sont mentionnés tout au long de la section des recommandations du présent rapport.

Portée de la Loi - Institutions

10. Le groupe de travail recommande que les municipalités, les organismes municipaux, y compris les commissions d'eau et d'eaux

usées, les commissions de gestion des déchets, les commissions de district d'aménagement, les districts scolaires, les universités et les services de police soient visés par la législation. L'application de la législation ne devrait pas prendre effet avant qu'une période de transition de deux ans à partir de la promulgation de la législation se soit écoulée. Cette période de transition devrait être accordée afin que ces institutions aient le temps de mettre en place les mécanismes nécessaires pour respecter les obligations prévues dans la législation.

11. En outre, le gouvernement devrait travailler étroitement avec ces institutions pour déterminer comment la législation s'appliquerait. Le groupe de travail s'est fait dire à maintes reprises que ces institutions ne sont ni des ministères ni des organismes du gouvernement et que la législation doit être adaptée à cette réalité. Le présent rapport fournit certains éléments qui doivent être protégés (voir par exemple la discussion sur les dons anonymes aux universités et l'approche de l'Ontario concernant le droit à l'information et les services de police), mais encore beaucoup de travail et de réflexion sont nécessaires.
12. Le gouvernement devrait revoir, en consultation avec les institutions pertinentes, les besoins de nouvelles ressources pour la mise en œuvre de la législation.
13. Le Cabinet devrait avoir l'autorité de faire des ajouts à la liste des institutions visées par la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels. Toutefois, l'autorité de supprimer ces institutions de la liste devrait relever de l'Assemblée législative.
14. Le groupe de travail recommande que les fonctionnaires et les institutions de l'Assemblée législative demeurent en dehors de la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels. L'Assemblée législative fonctionne selon des principes et des privilèges très différents de ceux qui s'appliquent à la branche exécutive du gouvernement. Vu ces différences, le groupe de travail n'est pas convaincu que l'intérêt public serait mieux servi si la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels était appliquée. Toutefois, il est recommandé que les divers fonctionnaires de l'Assemblée législative travaillent avec le Comité d'administration de l'Assemblée législative pour établir des règles et des règlements afin de régir les questions concernant le droit à l'information et la protection des renseignements personnels qui s'appliquent à l'Assemblée législative et à ses fonctionnaires. Il est recommandé

que le rendement de l'Assemblée législative à cet égard soit examiné dans le cadre de la révision de huit ans.

15. Les professions réglementées qui sont des organismes créés par une loi détiennent de l'information importante et parfois délicate. Elles ne sont actuellement pas assujetties à la législation provinciale sur le droit à l'information et sur la protection des renseignements personnels. Le groupe de travail ne recommande pas qu'elles le soient actuellement, mais il estime qu'il y a lieu d'étudier davantage la question de savoir si elles devraient être assujetties à la législation fédérale ou provinciale sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels dans le cadre de la révision de huit ans.

Processus d'accès

16. La *Loi* devrait prévoir que les organismes publics ont un devoir d'aider les auteurs d'une demande d'information à identifier et à obtenir l'information souhaitée et à surmonter les interprétations techniques de la législation.
17. La législation devrait prévoir que toute demande d'information soumise au mauvais ministère devrait être redirigée au ou aux ministères pertinents dans un délai court et précis.
18. Le groupe de travail recommande que le ministre de la Justice ou le procureur général ou le ministre de l'Approvisionnement et des Services (comme ministre responsable des Archives et de la Gestion des documents) soit responsable de la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels. Contrairement aux autres administrations, au Nouveau-Brunswick, la responsabilité est actuellement partagée entre le premier ministre (*Loi sur le droit à l'information*) et le ministre de l'Approvisionnement et des Services (*Loi sur la protection des renseignements personnels*).
19. Le groupe de travail recommande que le ministre demeure le centre de responsabilité de la législation dans les ministères et les organismes et que la responsabilité ne soit pas attribuée, par la législation, aux sous-ministres. Cette recommandation est conforme à la doctrine de la responsabilité ministérielle, une disposition constitutionnelle dans les systèmes parlementaires calqués sur le modèle de Westminster.
20. Même si chaque ministre continuera de rendre compte à l'Assemblée législative pour les organismes, conseils, commissions et sociétés de la Couronne dont il est responsable, le président du conseil d'administration

- ou le directeur général de l'organisme (selon qui au sein de l'organisme est le pouvoir de signature) devrait être le centre de responsabilité pour la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels. Le centre de responsabilité devrait être identifié dans la législation par rapport à chaque organisme, conseil, commission et société de la Couronne et par rapport aux catégories d'organismes publics qui sont visés par la législation.
21. Vu l'importance primordiale du principe de la confidentialité du Cabinet conformément au style de gouvernement parlementaire calqué sur le modèle de Westminster, le groupe de travail recommande que les renseignements confidentiels pour le Cabinet et les avis aux ministres continuent d'être exemptés, mais que des mesures soient prises afin que ces exemptions ne soient pas surutilisées dans un effort pour empêcher la divulgation de certains renseignements. Le personnel doit être mieux formé et appuyé par des lignes directrices afin que ces exemptions soient bien appliquées. Il faut étudier la possibilité d'écourter la période de confidentialité du matériel du Cabinet, de 20 à 10 ans ou 15 ans, comme cela a été fait ailleurs. Il importe de revoir les progrès du gouvernement par rapport à l'application adéquate de ces exemptions dans le cadre de la révision de huit ans.
 22. De plus, pour assurer une utilisation prudente des dispositions de confidentialité visant le Cabinet, il est recommandé que cette exemption soit définie plus clairement afin de protéger seulement les délibérations au sein des ministres ou entre eux et la substance des questions dont le Cabinet est saisie. En conséquence, le matériel d'information, les données et les renseignements précis et les analyses des questions fournies aux ministres devraient être accessibles. On prévoit que cette mesure exigera la préparation des documents du Cabinet dans un nouveau format qui permettra de distinguer les explications générales des autres solutions à envisager et des recommandations. La législation devrait permettre la divulgation du matériel d'information après l'annonce de la décision pertinente du Cabinet.
 23. La documentation qui est déjà accessible au public moyennant les frais établis ne devrait pas être accessible en vertu de la législation sur le droit à l'information.
 24. Sous réserve des exemptions précises énoncées dans la législation, il ne devrait y avoir aucune limite quant à ceux qui ont droit à l'information ou au nombre de demandes d'information pourvu

que les demandes ne soient pas frivoles ou vexatoires. Il devrait cependant exister un mécanisme pour permettre de rejeter les demandes d'information qui sont jugées frivoles ou vexatoires. Cette recommandation est formulée avec des précisions pour prévenir la surutilisation : l'auteur d'une demande d'information devrait avoir le droit de faire appel de ces refus devant l'Ombudsman, dont la décision à cet égard devrait être définitive (assujettie seulement à une révision judiciaire), et le gouvernement devrait être tenu d'indiquer à l'Assemblée législative le nombre annuel de refus fondés sur ces raisons. Cette exemption devrait également être analysée attentivement dans le cadre de la révision de huit ans pour déterminer le caractère approprié de son utilisation.

25. Le groupe de travail recommande qu'un nouveau barème de droits soit établi pour encourager l'utilisation efficace du processus du droit à l'information. Il est recommandé que les droits ne soient pas établis pour recouvrer tous les coûts, puisque ce n'est pas le but ou la pratique ailleurs. Toutefois, les auteurs des demandes d'information devraient être obligés de payer les coûts associés à leurs demandes, de façon à ce que le fardeau financier de ces demandes ne soit pas transféré aux contribuables. En conséquence, le groupe de travail propose ce qui suit :
 - a. Maintien d'un faible taux d'environ 10 \$ pour les demandes.
 - b. Établissement de frais de recherche et de préparation – 15 % la demi-heure au-delà de deux heures. Deux heures de recherche et de préparation seraient gratuites afin que l'information aux demandes bien définies soit fournie à un coût très faible.
 - c. Les renseignements personnels sur l'auteur de la demande ne devraient pas être assujettis aux frais de recherche et de préparation.
 - d. Dans le cas de difficulté excessive, le ministre responsable devrait avoir le droit d'exonérer l'auteur de la demande du paiement des frais.
26. Le délai limite de 30 jours pour récupérer l'information requise devrait être maintenu et des dispositions prévoyant la prolongation d'une période supplémentaire maximale de 30 jours devraient être établies pour des circonstances définies : lorsque la demande exige la production d'un grand nombre de fichiers, lorsque des consultations sont exigées, ou lorsqu'un avis doit être donné à des tierces parties. Le groupe de travail propose d'emprunter une page de la révision par le gouvernement fédéral de sa loi sur l'accès à

l'information pour recommander que la législation devrait prévoir une autre période pour répondre à une demande si le respect du premier délai nuirait de façon déraisonnable aux activités de l'institution gouvernementale. Dans ces cas, toutefois, l'organisme public devrait demander la permission de l'Ombudsman. Pour toutes les prolongations, l'organisme public serait tenu d'informer l'auteur de la demande d'information du besoin de prolonger le délai. L'information sur l'utilisation de ces prolongations par le gouvernement devrait être incluse dans un rapport annuel présenté à l'Assemblée législative.

Protection des renseignements personnels

Le groupe de travail confirme que les principes énoncés dans la législation actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, demeurent valides et bien acceptés par le public et par les fonctionnaires. Les recommandations relatives à la protection des renseignements personnels reposent sur la compréhension et l'application des principes.

27. Le groupe de travail recommande de formuler les dispositions législatives se rapportant à la protection des renseignements personnels de façon à ce qu'elles soient plus descriptives, concrètes et claires en matière d'exécution. Il importe d'appuyer les dispositions révisées au moyen de lignes directrices écrites et d'une formation pour assurer une meilleure compréhension des obligations des organismes publics en vertu de la loi. Au cours des consultations, le gouvernement a été critiqué pour s'être trop fondé sur l'exception relative aux renseignements personnels, un problème qui, selon le groupe de travail, émane d'un manque de compréhension de la façon d'appliquer la *Loi*.
28. Les dispositions prévoyant la divulgation de renseignements personnels pour des raisons d'intérêt public ou de transparence gouvernementale devraient être conservées. Il importe de préciser clairement dans chaque disposition que, à moins d'avoir obtenu le consentement exprès ou tacite de divulguer l'information, l'organisme public est tenu de donner avis de la divulgation à la personne concernée et que la divulgation peut faire l'objet d'un appel avant que les renseignements ne soient rendus publics.
29. Le groupe de travail recommande que le gouvernement ne soit pas autorisé à transmettre des renseignements personnels à des fins sans rapport avec les fonctions gouvernementales sauf dans des circonstances exceptionnelles. Le gouvernement devrait seulement pouvoir transmettre des renseignements personnels à des fins non

gouvernementales quand des arrangements sont établis dans les règlements, comme c'est actuellement le cas pour la communication de renseignements personnels aux Amputés de guerre à des fins de collecte de fonds. Dans les circonstances où le gouvernement choisit de faire des exceptions, les particuliers devraient avoir le droit d'insister pour que leurs renseignements personnels soient gardés confidentiels grâce à un processus formel.

30. Il doit être établi clairement que les renseignements personnels transmis à une tierce partie dans le but d'effectuer des activités gouvernementales sont assujettis aux mêmes normes strictes que les renseignements détenus par le gouvernement. Non seulement ces normes devraient-elles être énoncées clairement dans les ententes entre les organismes publics et la tierce partie avant que l'information ne soit transmise, mais l'exigence de respecter les dispositions de la loi sur la protection de la vie privée devrait également être inscrite dans la loi.
31. Services Nouveau-Brunswick est en possession d'une quantité considérable de renseignements personnels contenus dans les testaments, les hypothèques, les procurations, les titres fonciers, etc. Une grande partie de ces renseignements sont accessibles au public à peu de frais ou gratuitement. Étant donné les préoccupations du public au sujet du vol d'identité, Services Nouveau-Brunswick devrait examiner ses pratiques attentivement et continuellement en vue d'établir un équilibre entre le besoin légitime de savoir et les dangers pour la vie privée associés à la divulgation de ces renseignements détaillés. Il faudrait revoir la question durant l'examen de la loi dans huit ans.
32. Le groupe de travail recommande que le gouvernement établisse des lignes directrices claires concernant l'accessibilité des rapports de griefs au travail, des rapports de harcèlement et des autres rapports d'enquête relatifs aux ressources humaines. Les renseignements contenus dans de tels rapports sont extrêmement délicats et les enquêteurs se fient à l'honnêteté de « témoins » pour effectuer correctement leur travail.
33. Le gouvernement devrait établir un régime législatif qui autoriserait la divulgation de renseignements dans des circonstances où cela est jugé approprié dans l'intérêt de la justice. D'après les commentaires reçus lors de la consultation, il peut exister des raisons légitimes de divulguer les coordonnées de personnes qui participent à des activités apparemment illégales. Une telle approche doit respecter les principes généraux de protection de la vie privée et les procédures établies.

34. Le gouvernement doit maintenir un équilibre entre le droit à la protection des renseignements personnels de ses employés et le « droit de savoir » dans l'intérêt de la transparence. Dans cette perspective, le groupe de travail recommande que, comme c'est le cas pour la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* du gouvernement fédéral, la définition de « renseignements personnels » exclue le nom, le titre, l'adresse professionnelle et le numéro de téléphone des employés d'un organisme (qu'il soit public ou privé). À ce titre, ces renseignements seraient accessibles par le public à moins qu'il n'existe une raison de santé ou de sécurité de les garder confidentiels. Le groupe de travail recommande en outre que la pratique consistant à divulguer les salaires exacts des employés soit modifiée de façon à ce que seulement l'échelle salariale et les primes soient rendues publiques. Cela permettrait de préserver l'intérêt public tout en protégeant mieux la vie privée des particuliers.
35. Le mandat du groupe de travail a été limité à un examen des renseignements détenus par les organismes publics. Il y a toutefois un segment de la population qui n'est protégé par aucune loi fédérale ou provinciale sur la protection des renseignements personnels, notamment les employés qui travaillent dans le secteur privé sous réglementation provinciale. Ces employés ne jouissent pas des mêmes protections que leurs homologues du secteur privé sous réglementation fédérale ou de la fonction publique. C'est une question qui nécessite un examen plus approfondi à effectuer plus tard dans le cadre d'un autre exercice.

Processus d'examen

Bien qu'il ne fasse aucun doute que la création d'un poste de fonctionnaire de l'Assemblée législative se consacrant au droit à l'information et à la protection des renseignements personnels mettra davantage l'accent sur ces questions, on peut en dire autant de toute question pour laquelle un fonctionnaire de l'Assemblée législative est nommé. Ce raisonnement a mené, au cours des dernières années, à une prolifération de fonctionnaires de l'Assemblée législative partout au Canada, y compris au Nouveau-Brunswick. Le groupe de travail hésite donc à faire une telle recommandation sans tenir compte de ses répercussions et des coûts connexes. Le Bureau de l'Ombudsman a un bilan enviable en matière d'examen et de surveillance, en dépit d'un grave, sinon flagrant, manque de ressources au fil des ans et de lois dépassées qui ont gêné le travail du bureau. Peut-être y aurait-il lieu de revoir le processus d'examen, mais ce dernier ne semble pas être le domaine qui nécessite la plus grande attention. Le Bureau de l'Ombudsman pourrait, s'il disposait des ressources

appropriées, apporter le même niveau d'expertise à un mandat élargi qu'un fonctionnaire indépendant, bien que sans l'avantage d'un resserrement du champ d'application.

36. Le groupe de travail recommande que l'Ombudsman conserve la responsabilité de surveillance de la législation sur le droit à l'information et la protection des renseignements personnels pour le moment, mais que la possibilité de créer un poste indépendant de commissaire au droit à l'information et à la protection des renseignements personnels soit envisagée à l'examen de la Loi dans huit ans.
37. Le groupe de travail recommande que l'examen par l'Ombudsman (enquête et pouvoir de formuler des recommandations par opposition au pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires) devrait être conservé. L'examen par l'Ombudsman donne aux demandeurs une option rapide, simple et à faible coût qui ne les oblige pas à se présenter devant le tribunal. Si l'Ombudsman était investi de pouvoirs décisionnels exécutoires, le processus deviendrait vraisemblablement plus dispendieux, plus lent et généralement moins accessible et constituerait une option d'examen moins distincte par rapport à une poursuite en justice.
38. Le groupe de travail recommande que le rôle de l'Ombudsman soit élargi et que des ressources suffisantes soient mises à la disposition du bureau pour lui permettre d'assumer de nouvelles responsabilités. Le gouvernement et l'Assemblée législative devraient demander des conseils indépendants de l'extérieur afin d'établir un niveau acceptable de financement pour allouer un budget initial au bureau lorsqu'il assumera les nouvelles responsabilités qui pourraient lui être confiées en vertu d'une nouvelle loi.
39. Le groupe de travail recommande que l'Ombudsman soit investi du pouvoir d'arbitrer les différends entre les organismes publics et les personnes qui demandent des renseignements, en plus du pouvoir d'effectuer un examen et de formuler des recommandations.
40. L'Ombudsman devrait avoir les pouvoirs et les ressources nécessaires pour procéder à des vérifications et à des enquêtes sur les organismes publics, de sa propre initiative, afin de déterminer si des mesures de protection et des pratiques appropriées ont été mises en place pour protéger les renseignements personnels.
41. Le mandat élargi de l'Ombudsman devrait inclure un rôle d'éducation et de défenseur des intérêts. Dans ce rôle, l'Ombudsman devrait lancer un programme d'éducation ambitieux afin d'aider la

population du Nouveau-Brunswick à mieux comprendre ses droits à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Il devrait également parrainer à l'occasion des conférences ou des séminaires qui rassembleraient les parties intéressées (notamment les fonctionnaires et les représentants des médias et des associations) pour qu'elles puissent discuter des questions relatives au droit à l'information et à la protection des renseignements personnels et mieux comprendre l'environnement de travail des autres et les défis qu'ils doivent relever, ce qui contribuerait à briser les solitudes.

42. Les dispositions législatives relatives aux échéanciers à respecter par l'Ombudsman devraient être réexaminées afin de créer une certaine souplesse lorsque les circonstances empêchent qu'un examen soit effectué dans les 30 jours. De plus, il faudrait établir un échéancier précis à respecter par les organismes publics pour répondre à une recommandation de l'Ombudsman afin que les personnes demandant des renseignements puissent tenter une poursuite en justice au besoin.
43. Le groupe de travail recommande de préciser dans la loi le délai à l'intérieur duquel une demande de révision doit être présentée à l'Ombudsman ou aux tribunaux.

Notes

1. Canada, *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, rapport du groupe d'étude de l'accès à l'information, Ottawa, Sa Majesté la Reine, 2002.
2. « A Brief to the Right to Information and Protection of Personal Information Review Task Force », *Telegraph Journal*, Saint John, N.B., 15 juin, 2007, p. 1.
3. *Ibid.*
4. Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Droit à l'information 2005-2006, Rapport annuel*, Bureau du Conseil exécutif, p. 5.
5. Alasdair Roberts fait cette observation dans « Deux défis dans l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* », Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité*, vol. 2, Ottawa, 2006, p. 127.
6. Canada, *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, rapport du groupe d'étude de l'accès à l'information, Ottawa, Sa Majesté la Reine, 2002, p. 5.
7. Alasdair Roberts, « Deux défis dans l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* », Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité*, vol. 2, Ottawa, 2006, p. 136.
8. Voir, entre autres, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité, Recommandations*, Ottawa, 2006.

Annexe A

Communiqué de presse

Révision de la *Loi sur le droit à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (07/02/13)

NB 179

le 13 février 2007

FREDERICTON (CNB) - Un comité dirigé par Donald Savoie, professeur à l'Université de Moncton, a été formé pour réviser la *Loi sur le droit à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et faire des recommandations dans le but d'améliorer l'accès du public à l'information gouvernementale de même que la protection des renseignements personnels.

« Dans le *Pacte pour le changement*, nous nous sommes engagés à rehausser la transparence financière du gouvernement et la responsabilité à l'égard du public à un niveau sans précédent », a affirmé le premier ministre, Shawn Graham. « Le comité du professeur Savoie nous aidera à remplir notre promesse de moderniser les lois sur la protection de la vie privée et le droit à l'information au Nouveau-Brunswick, et à prévenir davantage l'utilisation des renseignements personnels à mauvais escient. »

Outre le professeur Savoie, le comité comprend Judy Wagner et Erik Denis, du Bureau du Conseil exécutif, et Joanne Fletcher, du ministère de la Santé. Le comité est chargé d'effectuer une évaluation comparative de lois semblables existant ailleurs, y compris les dispositions législatives sur la vie privée applicables aux questions de santé. Le comité produira un document de travail renfermant les principaux enjeux et une série de recommandations.

Le document de travail constituera la base de vastes consultations organisées dans toute la province auprès des intervenants clés et résidents du Nouveau-Brunswick. Un site Web et un numéro sans frais seront mis en service pour le processus de consultation afin de permettre à tous les Néo-Brunswickois de soumettre leur opinion.

« La loi sur l'accès à l'information ne peut pas être revue séparément de la législation sur la vie privée - les deux vont de pair, a expliqué M. Savoie. Notre comité entame une tâche considérable et nous effectuerons de longues consultations auprès de la population néo-brunswickoise et des institutions et organismes concernés. »

La *Loi sur le droit à l'information* actuelle a été proclamée le 1^{er} janvier 1980 et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a été sanctionnée le 26 février 1998.

« Je tiens à affirmer clairement que nous avons une confiance absolue dans le dévouement, la compétence et l'intégrité de notre fonction publique, qui travaille chaque jour pour la population de notre province, a précisé M. Graham. Le professeur Savoie et son comité examineront à fond comment nous, comme agents publics, pouvons mieux équilibrer le besoin de transparence de l'information et des activités gouvernementales avec le besoin de protéger les renseignements personnels d'ordre financier, médical et autre. »

Après les consultations, le comité produira un rapport final résumant l'opinion des intervenants et des résidents sur le document de travail, et recommandant une ligne de conduite à suivre pour la mise à jour des lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

2007-02-13

PERSONNE-RESSOURCE : Marie-Andrée Bolduc, communications, Cabinet du premier ministre, 506-444-2286.

2007-02-13

Annexe B

Les Questions

1. Contexte

- 1.1 Quel genre de renseignements recueillis par le gouvernement pourrait dans l'avenir présenter de l'intérêt pour vous, pour votre organisme ou pour votre entreprise? Quelle serait votre méthode préférée pour l'accès à l'information?
- 1.2 Quel genre de renseignements devrait-il être possible d'obtenir du gouvernement sans avoir à présenter une demande en vertu de la *Loi sur le droit à l'information*?
- 1.3 Une demande en vertu de la *Loi sur le droit à l'information* peut porter sur une page ou plus d'un million de pages. Les lois sur l'accès à l'information dans de nombreux pays prévoient des limites raisonnables sur le droit d'accès d'une personne comme le coût excessif pour les contribuables de fournir l'information, une perturbation des services gouvernementaux ou des demandes répétitives. Selon votre expérience, est-ce que le défaut d'imposer des limites semblables au Nouveau-Brunswick pose des problèmes? Seriez-vous en faveur de modifications législatives pour imposer de telles limites? Si oui, lesquelles? À votre avis, quels devraient être les critères applicables?

2. Portée de la *Loi sur le droit à l'information* – Institutions

Vous trouverez ci-joint la liste des institutions gouvernementales visées par la *Loi sur le droit à l'information*.

- 2.1 À votre avis, est-ce que la *Loi sur le droit à l'information* s'applique à toutes les institutions gouvernementales nécessaires?
- 2.2 Quels critères devrait-on utiliser pour déterminer s'il y a lieu d'appliquer la *Loi* à une institution?
- 2.3 De quelle manière devrait-on faire un ajout à la liste ou un retrait de la liste des institutions visées par la *Loi*? (Par exemple : une loi nécessite l'approbation de l'Assemblée législative, mais un règlement nécessite seulement celle du Cabinet.)
- 2.4 Est-ce que la *Loi* devrait inclure les municipalités?
- 2.5 Est-ce que la *Loi* devrait inclure les universités?

- 2.6 Est-ce que la *Loi* devrait inclure les corps de police (la loi fédérale s'applique à la GRC)?
- 2.7 Est-ce que la *Loi* devrait inclure d'autres organismes, conseils ou commissions du gouvernement? Veuillez les préciser.

3. Processus d'accès

- 3.1 Pensez-vous qu'il serait possible de rendre plus simples et plus efficaces les processus de présentation des demandes et de réponse aux demandes en vertu de la *Loi*? Comment?
- 3.2 Est-ce qu'il existe des moyens de réduire les coûts de traitement des demandes d'accès à l'information? Serait-il possible de rendre le processus plus efficace?
- 3.3 Actuellement, toutes les demandes sont traitées de la même façon peu importe que les réponses soient utilisées à des fins personnelles, commerciales ou d'intérêt public. Faudrait-il traiter différemment les différentes catégories de demandes ou d'auteurs de demandes en vertu de la *Loi*? (Par exemple : le grand public, les députés, les entreprises, les médias, les organismes sans but lucratif, les associations, les professionnels qui vendent l'information.) Si oui, quels critères devraient servir à catégoriser les demandes et à décider comment les traiter?
- 3.4 Actuellement, il n'y a pas de limites sur le nombre de demandes qu'une personne ou organisation peut présenter en une fois à une institution. Est-ce que la *Loi* devrait limiter le nombre de demandes qu'une personne pourrait présenter en une fois? À une institution? Durant une année?
- 3.5 La plupart des provinces exige un droit pour le traitement des demandes (de 5\$ à 15\$ - 5\$ au Nouveau-Brunswick) afin d'éviter des demandes d'information futiles. Si une personne accepte de payer des frais, alors sa demande sera sérieuse. Pensez-vous que le gouvernement devrait continuer à exiger des droits pour le traitement de chaque demande d'information?
- 3.6 Pensez-vous qu'il devrait y avoir un barème de droits à payer? Selon vous, est-ce qu'on devrait établir le droit en fonction des coûts ou est-ce que les coûts d'administration de la *Loi sur le droit à l'information* devraient être payés à même le Fonds du revenu consolidé? Dans d'autres provinces, on impose un tarif horaire pour le nombre d'heures prises à faire des recherches et à préparer les documents demandés, en plus des frais de

photocopie. Dans certains cas, on facture uniquement le temps pour la préparation s'il a fallu plus de 2 ou 3 heures pour préparer les documents. Parfois, aucuns frais ne sont imposés dans certaines situations. Quel genre de barème de droits serait équitable pour tous?

4. Processus de révision

Au Nouveau-Brunswick, les fonctionnaires du gouvernement signalent que moins de 2 % des demandes d'information entraînent des plaintes. Toutefois, il est prévu dans la loi que si une personne est mécontente de l'accès à l'information du gouvernement ou du traitement de ses renseignements personnels par le gouvernement, elle peut déposer une plainte.

Toute personne mécontente de la manière dont le gouvernement a traité une demande d'information ou des renseignements personnels peut soumettre l'affaire à un juge de la Cour du Banc de la Reine. La Cour étudiera l'affaire et rendra une décision que tous devront respecter. Toutefois, pour les personnes qui souhaitent voir l'affaire se régler plus rapidement et à moins de frais, la *Loi sur le droit à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels* permettent toutes deux de déposer une plainte à l'Ombudsman. Puisque l'Ombudsman procède à une révision objective de l'affaire sans les coûts et la complexité d'une poursuite judiciaire, la plupart des personnes choisissent cette option. Presque toutes les plaintes présentées à l'Ombudsman sont réglées et il n'est pas nécessaire de soumettre ensuite l'affaire à un juge de la Cour du Banc de la Reine.

- 4.1 Est-ce que le choix entre deux processus (la Cour du Banc de la Reine et l'Ombudsman) offre un recours raisonnable à une révision indépendante et juste d'une plainte sur l'accès à l'information ou la protection des renseignements personnels? Veuillez expliquer votre réponse.
- 4.2 Quels changements pourraient, selon vous, améliorer les processus de révision? Certaines provinces ont une commission indépendante sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Pensez-vous que la province du Nouveau-Brunswick devrait avoir ce genre de commission ou est-il suffisant d'assurer le respect de la *Loi* par le recours à l'Ombudsman?

5. Administration

Il existe actuellement certains aspects de la *Loi sur le droit à l'information* qui en rendent l'administration plus difficile et coûteuse que cela est nécessaire.

Il n'y a pas de façon uniforme (par exemple : un formulaire ou un site Web) pour la présentation des demandes d'information. Par conséquent, rien ne guide les auteurs des demandes sur les renseignements à fournir en faisant une demande par écrit.

Il existe aussi des difficultés dans le respect du délai ferme de 30 jours pour répondre à une demande. En vertu de la *Loi*, il est absolument impossible de prolonger ce délai même si l'on obtient le consentement de l'auteur de la demande. Le gouvernement doit continuer de répondre aux demandes le plus tôt possible, mais pour certaines demandes de renseignements complexes ou portant sur de grands volumes d'information, le délai de 30 jours n'est pas raisonnable. Le Nouveau-Brunswick est la seule province du Canada n'ayant pas un moyen officiel de prolonger ce délai.

De plus, la *Loi* n'a pas prévu la possibilité de transférer la demande à un autre ministère si la personne a envoyé sa demande au mauvais endroit. En raison du délai de 30 jours qu'il est impossible de suspendre pour transférer la demande au ministère compétent, on n'a pas le choix de retourner la demande à son auteur en lui précisant l'endroit où il aurait dû envoyer sa demande.

Le gouvernement souhaite donc déterminer le meilleur moyen de résoudre ces problèmes et d'aplanir certaines difficultés administratives tout en s'assurant de continuer à atteindre les objectifs d'ouverture d'esprit et de transparence. La plupart des provinces ont un bureau distinct pour l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Est-ce que le Nouveau-Brunswick devrait en faire autant?

- 5.1 Comment serait-il possible d'améliorer le processus de demande afin qu'il soit plus facile de présenter une demande d'information de façon claire et complète?
- 5.2 Si la *Loi* était modifiée de façon à permettre le prolongement du délai de 30 jours pour répondre aux demandes d'information, quels genres de conditions devrait-on établir pour s'assurer qu'on continue à répondre aux demandes le plus tôt possible?

5.3 Avez-vous des suggestions sur d'autres améliorations possibles au processus d'accès à l'information?

6. Vie privée

Même si les renseignements personnels à propos des particuliers sont traités de façon confidentielle, le public peut avoir accès à beaucoup d'information conservée par le gouvernement concernant des entreprises et d'autres organisations qui font affaires avec le gouvernement. Il existe seulement des circonstances très précises dans lesquelles l'information à propos d'une entreprise peut être gardée confidentielle (voir les paragraphes 6(c) et 6(c.1) de la *Loi sur le droit à l'information*). De plus, quand le gouvernement dévoile des renseignements concernant une entreprise ou organisation, il n'est pas obligé d'en aviser cette entreprise ou organisation. Les lois ailleurs au Canada sont légèrement plus strictes concernant le dévoilement de renseignements à l'égard d'entreprises qui font affaires avec le gouvernement. Au Manitoba, sauf si l'une des exceptions s'applique ou que cela soit considéré dans l'intérêt du public, l'information *n'est pas* rendue publique. Toutefois, si le gouvernement pense que le dévoilement de l'information est dans l'intérêt du public, le gouvernement doit aviser la tierce partie qu'il envisage de dévoiler l'information. Cela donne à la tierce partie la chance de donner son avis à savoir s'il y a lieu ou non de dévoiler l'information. Si le gouvernement décide de dévoiler l'information malgré les préoccupations de la tierce partie, la tierce partie peut déposer une plainte à l'Ombudsman et l'information ne sera pas dévoilée afin de permettre à l'Ombudsman de l'examiner avant de rendre sa décision.

- 6.1 Est-ce que le gouvernement devrait être obligé de consulter une tierce partie avant de dévoiler l'information même si cela peut retarder d'au moins un mois le dévoilement de l'information à l'auteur de la demande?
- 6.2 Est-ce que les conditions prescrites dans la loi du Manitoba offrent un équilibre raisonnable entre la confidentialité à laquelle s'attend une entreprise et le besoin de transparence du gouvernement dans ses affaires avec l'entreprise? Si le Nouveau-Brunswick décidait de modifier ainsi ses lois, avez-vous des préoccupations à exprimer ou des améliorations à proposer par rapport à l'approche adoptée au Manitoba?

7. Limites applicables à l'accès

Il est nécessaire d'imposer des limites pour le dévoilement de certains genres de renseignements même dans les gouvernements les plus transparents. Ces limites visent à empêcher le dévoilement de l'information quand cela n'est pas dans l'intérêt du public. Si notre but est d'avoir un gouvernement transparent mais fonctionnel, il nous faut atteindre un juste équilibre entre la confidentialité et la transparence.

Dans la plupart des lois actuelles sur l'accès à l'information, les limites fixées visent les objectifs suivants : protéger la santé et la sécurité d'une personne ou du public; éviter de nuire à l'application des lois ou à des poursuites judiciaires; protéger le privilège entre le client et son avocat; entretenir de bonnes relations avec les autres gouvernements; protéger les renseignements personnels d'une personne; assurer l'efficacité du processus de décision du gouvernement; protéger les activités de négociation; éviter de nuire aux affaires du gouvernement ou aux intérêts d'une tierce partie comme une entreprise ou une personne.

Les limites de la *Loi* actuelle sont plutôt vagues et souvent difficiles à interpréter. Il est prévu de mieux définir les limites actuelles dans les textes législatifs afin qu'elles soient plus uniformément comprises et appliquées.

7.1 Certaines limites actuelles sont-elles, d'après vous, interprétées de façon trop stricte ou souple? Pensez-vous que certaines limites ne sont pas raisonnables? Est-ce qu'il faudrait être plus strict ou plus souple pour l'accès à certains types de renseignements? Veuillez expliquer lesquels et pourquoi.

8. La protection des renseignements personnels

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'inspire d'un modèle conçu par l'Association canadienne de normalisation, un modèle qui est progressivement adopté partout au Canada. Elle établit les normes que le gouvernement provincial doit respecter relativement au traitement de renseignements concernant les particuliers. C'est un guide pour la prise de décision concernant le traitement des renseignements personnels afin de s'assurer que cela soit fait de façon uniforme et minutieuse.

La *Loi* s'applique à tous les « renseignements personnels » qu'elle définit comme suit : « renseignement sur un particulier identifiable,

enregistré sous quelque forme que ce soit ». Le *Code de pratique statutaire* énumère 10 principes à suivre par le gouvernement concernant les renseignements personnels dont il dispose. Ces principes portent sur la collecte, l'utilisation et le dévoilement des renseignements personnels. D'après ces principes, vous avez le droit de demander au gouvernement quels renseignements il a recueillis à votre sujet et d'y faire apporter les corrections nécessaires. Vous trouverez plus d'information à propos de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans la brochure à l'adresse suivante : <http://archives.gnb.ca/documents/LPRP.pdf>.

- 8.1 Pensez-vous que les renseignements recueillis par le gouvernement à votre sujet sont traités de façon à protéger votre vie privée? Sinon, quelles sont vos inquiétudes et que devrait-on faire pour protéger vos renseignements personnels?

9. Exemptions à la Loi sur la protection des renseignements personnels

Conformément à l'article 7 f) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le gouvernement peut permettre le dévoilement des renseignements personnels à une tierce partie. Par exemple : le Règlement 2001-14 (<http://www.gnb.ca/0062/regl/2001-14.htm>) prévoit une exemption permettant au gouvernement de divulguer à l'organisme Les Amputés de guerre du Canada les noms, adresses et codes postaux des titulaires de permis de conduire et de permis d'apprenti délivrés en application de la *Loi sur les véhicules à moteur*, ainsi que le numéro de ces permis afin de faciliter les activités de collecte de fonds.

- 9.1 Pensez-vous que le gouvernement devrait avoir le droit d'accorder une exemption?
- 9.2 Si de telles exemptions existent, est-ce qu'il faudrait prévoir des dispositions afin de s'assurer que la tierce partie ne dévoile pas les renseignements personnels?
- 9.3 Si de telles exemptions existent, est-ce qu'on devrait prévoir un mécanisme de retrait de vos renseignements personnels de ceux fournis à la tierce partie?
- 9.4 Si de telles exemptions existent, quels sont les renseignements personnels qu'on devrait dévoiler ou ne pas dévoiler?

10. Utilisation des renseignements recueillis

D'après les principes établis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les ministères du gouvernement doivent obtenir votre consentement pour recueillir, utiliser et dévoiler des renseignements qui vous concernent. Dans certains cas, vous pouvez directement donner ou refuser votre consentement, mais dans d'autres situations le consentement est considéré « tacite ». Le consentement est considéré « tacite ou implicite » quand : a) il est peu probable qu'une personne s'oppose à la façon dont l'information sera utilisée; b) le gouvernement utilisera l'information de la façon prévue. Les décisions de communiquer ou non des renseignements personnels à d'autres ministères du gouvernement doivent être fondées sur ces principes.

- 10.1 Avez-vous des préoccupations concernant la communication de renseignements personnels à d'autres ministères du gouvernement? Quels genres de conditions, s'il y a lieu, devrait-on établir pour s'assurer que l'information ne sera pas utilisée de façon incorrecte? À votre avis, quelles règles ou précautions seraient possibles pour permettre aux ministères du gouvernement de partager des renseignements aux fins d'une bonne prestation des services et de la réduction des formalités administratives tout en assurant la protection efficace des renseignements personnels?

Annexe C

Dépenses du groupe de travail

Déplacements	1 365,05 \$
Publicité	3 618,36 \$
Impression et conception*	6 553,19 \$
Traduction	6 556,63 \$
Ligne téléphonique sans frais	65,41 \$
Courrier	600,00 \$
Total	18 758,64 \$

*Certaines parties de ces totaux sont des estimations puisque les coûts définitifs n'étaient pas disponibles au moment de l'impression.

